

COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO

# Los Pendientes de la Reforma del Estado

Los Pendientes de la Reforma del Estado



Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera  
Coordinadora





# PROLOGO

***Lic. César Fabián Cuanalo Capulín<sup>1</sup>***

Es para mí, motivo de gran satisfacción escribir el prologo del presente libro, y formar parte de esta obra, como Secretario Técnico de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, en la cual he tenido la fortuna de participar en las diferentes actividades que esta comisión ha realizado a lo largo de estos tres años de trabajo en esta LX legislatura en aras de fortalecer al Estado mexicano, sobre todo en esta época de transición democrática en nuestro país.

Me parece oportuno señalar el destacado trabajo que se realizó en esta Comisión Especial, teniendo ingerencia en la *Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos* (CENCA), en la cual se convocó a la reforma del Estado mediante un nuevo método, garantizado por la ley, para dialogar y forjar acuerdos, en el tiempo perentorio de un año, del cual hoy es posible presentar un balance alentador basado en resultados.

Con base en la Ley Para la Reforma del Estado se Celebraron diferentes foros regionales de consulta pública, en estos foros se identificaron consensos sobre la pertinencia de reformar y fortalecer nuestras instituciones, ya que resulta necesario adecuarlas a la pluralidad de la sociedad y para hacer más eficaz nuestra democracia.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como órgano rector de la conducción del proceso para la Reforma del Estado contó con dos subcomisiones, la subcomisión de Consulta Pública y la subcomisión Redactora, asimismo y de conformidad con el artículo noveno de la Ley para la Reforma del Estado, la Subcomisión de Consulta Pública fue la encargada de realizar cinco grandes foros temáticos sobre las materias de: *Régimen de Estado y Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Reforma del Poder Judicial y Garantías Sociales*; dicha subcomisión coordinó y desahogó el curso y programas de cada uno de los foros de consulta celebrados por orden cronológico en Guadalajara, Querétaro, Monterrey, Acapulco y Veracruz, ciudades que sirvieron como marco para recibir las ponencias registradas por especialistas, instituciones y ciudadanos en general.

---

<sup>1</sup> Secretario Técnico de la Comisión Especial para la Reforma del Estado

Como resultado de estos foros, la Subcomisión de Consulta Pública recibió un total de 1,157 propuestas referidas a los cinco temas antes señalados, a estas propuestas se sumaron las recibidas de los 8 foros estatales, organizados por los congresos estatales que diversos estados celebraron, sumando un total de 5,656 propuestas, con base en estos resultados se pudo detectar que se obtuvo una mayor cantidad en tres de los temas mencionados: *Garantías Sociales, Democracia y sistema Electoral y Reforma del Poder Judicial.*

En lo relativo al tema de Garantías Sociales las cifras más altas correspondieron a los rubros de Educación, Desarrollo Social y Rural, Política Laboral y Sindical y Estado De Bienestar, para el tema de Democracia y Sistema Electoral, los subtemas que registraron más documentos y ponencias fueron: Democracia Directa, Campañas Electorales y Elecciones, Partidos Políticos, Autoridad Electoral y Financiamiento y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos.

En cuanto al tema de Reforma al Poder Judicial el tema de fortalecimiento al poder judicial fue el que mayores documentos registró, asimismo se tocaron los temas de acceso a la Justicia y Justicia Penal, Juicio de Amparo y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Seguridad Pública y Consejo de la Judicatura, Atención a las Víctimas y Reparación del Daño, Justicia Electoral y Sistema Penitenciario.

Algunas de estas propuestas se cristalizaron en iniciativas y posteriormente nuevas reformas, las cuales fueron turnadas a diferentes comisiones para su dictaminación y posterior aprobación, como lo fue la reforma electoral en la cual se busca precisamente mejorar las condiciones de competitividad, equidad, legalidad y fiscalización necesarios en todo proceso democrático, principalmente en tres ejes esenciales: 1º) la transparencia y rendición de cuentas; 2º) la reducción del costo de la democracia y 3º) la generación de condiciones que incentiven el diálogo y la concreción de acuerdos.

Conforme la sociedad evoluciona, con ella también lo hace el sistema federal en su configuración constitucional y legal, siendo pilar de dichos cambios, los mecanismos políticos que de manera lenta pero efectiva van surgiendo para Reformar el Estado, en el que distintos actores, tanto políticos como ciudadanos, reclaman nuevos espacios de participación y de decisión en la vida pública.

El menester hacer una breve relatoría sobre los trabajos que se realizaron en esta Comisión Especial Para la Reforma del Estado, ya que el objetivo de de dicha Comisión fue coadyuvar, en el ámbito de las competencias del Poder Legislativo Federal de las iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo encaminadas a proponer cambios en el régimen político del país y sus instituciones.

Esta Comisión decidió tomar como punto de partida para una reforma, los consensos que se habían formado en la anterior legislatura sobre la normatividad de los medios de comunicación, las reformas para el fortalecimiento del federalismo, una nueva generación de reformas electorales, así como retomar las propuestas para reformar el régimen de gobierno e instaurar en el sistema presidencial la figura de un jefe de Gabinete.

El trabajo de la Comisión consistió en impulsar las coincidencias entre los grupos parlamentarios, en ambas Cámaras, sobre los temas de la agenda política y legislativa de la reforma del Estado, para alcanzar los acuerdos que permitieran elaborar iniciativas suficientemente consensuadas para que el procedimiento legislativo concluyera positivamente.

Durante los tres años que duro la Comisión Especial para la Reforma del Estado se lograron los siguientes objetivos: Se elaboraron opiniones sobre la minuta de proyecto de Ley de Reforma del Estado, en donde las discusiones giraron principalmente, en torno a inclusión del tema de la Reforma Hacendaria en el proyecto de Ley y la composición bicameral de la Comisión Ejecutiva, en la que finalmente la Comisión Especial emitió opinión favorable a la minuta, así como a la iniciativa con proyecto de decreto para la reforma política del Estado Mexicano, a la iniciativa que deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emitió opinión sobre la minuta con proyecto de decreto de la Ley del Sistema Nacional de Información y Estadística y Geográfica, se presento la iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Congreso General a fin de que esta Comisión adquiriera el carácter de Comisión Ordinaria.

Asimismo, la mesa directiva de esta comisión Especial participó activamente en los grupos de discusión y análisis de la Ley para la Reforma del Estado, del mismo modo la comisión organizó los diplomados titulados “Análisis y diseño de la Reforma del Estado” y “Gestión, Evaluación y Liderazgo para la Reforma del Estado”, asimismo se presentó la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General en materia del formato del informe presidencial, finalmente se elaboró el presente libro *“Los Pendientes de la reforma del estado”* en donde los integrantes de esta Comisión Especial Para la Reforma del Estado decidieron plasmar sus ideas sobre los que consideran cada uno cuales son los principales pendientes para lograr una verdadera Reforma del Estado y que queden como antecedente para las futuras generaciones y sigan la línea que hoy deja esta gran generación de legisladores y así se cristalice una renovación institucional más amplia del Estado mexicano.

Por lo tanto y finalmente es preciso señalar que los acuerdos políticos que se realizaron en estas Legislatura fueron con el único fin de hacer posible una Reforma de Estado, enriquece la visión de la sociedad, de los gobernantes, y de todos los entes que participan en este cambio.

# INTRODUCCION

*Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera*

Cuando se planeó la creación de esta obra para recopilar las propuestas y reflexiones de los legisladores en torno a los temas pendientes para la Reforma del Estado, no estaba en el debate público la idea de que México se encaminaba a ser un Estado fallido.

Tal diagnóstico, surgido de análisis sesgados de diversos organismos tanto gubernamentales como independientes de Estados Unidos, fue una exageración para llamar la atención sobre el tema de la lucha que libra el gobierno federal contra el crimen organizado. Y sostengo que fueron sesgados porque se demostró que detrás había una intencionalidad política de grupos conservadores, cuyo fin era presionar al gobierno del Presidente Barack Obama para sellar la frontera con México. El mismo mandatario de Estados Unidos tácitamente negó estos diagnósticos y respaldó, más que al presidente Felipe Calderón, al Estado mexicano en su tarea de salvaguardar la seguridad del territorio. Esto ha significado un parte aguas en la relación bilateral entre ambas naciones.

Sin caer en posiciones partidistas ni camisas ideológicas, porque la intención de este el libro es mostrar la diversidad de ideas en torno a las iniciativas pendientes para consolidar la Reforma del Estado, es preciso explicar someramente el porqué México más que aproximarse a un Estado fallido, día a día se encamina a ser un Estado de derecho. Y ello es posible gracias a hombres y mujeres de diferentes orígenes sociales, económicos, políticos y culturales que trabajan en la consolidación del Estado mexicano.

Prueba de ello han sido las reformas electoral, energética y penal aprobadas en el Congreso con la participación de los 8 partidos representados.

Tras un año de trabajo en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) se consensuaron y presentaron tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, 23 iniciativas en los siguientes ejes temáticos:

Tema	Iniciativas presentadas
Democracia y reforma electoral	2
Régimen de Estado y de Gobierno	3
Federalismo	1
Reformas al Poder Judicial	6
Garantías sociales	11

El Estado es un ente político vivo en constante transformación, cuyas instituciones están sometidas a una exigencia de responder a los intereses de los ciudadanos y no de las burocracias.

Somos herederos de una cultura corporativista y caciquil desde la Revolución. El camino para construir las instituciones que permiten la completa democratización de México no ha estado exento de dificultades. Es entendible la impaciencia de algunos porque la reformas avancen rápidamente. Constantemente se habla de la “congeladora legislativa”.

Hay algo de razón, pero también es cierto requieren tiempo procesos tan complejos, como el de reformar a las instituciones del Estado, que no es otra cosa que cambiar las reglas de cómo nos organizamos para vivir en sociedad, sobre todo cuando las distintas fuerzas políticas han mostrado voluntad para llegar a consensos.

En ocasiones es preferible detener una reforma, si ésta no satisface a todos o por lo menos a la gran mayoría de los sectores de la sociedad. De lo contrario, se podría generar descontento social. Y la idea es fortalecer al Estado, no fragmentarlo.

La definición clásica de Estado refiere a una forma de organización social soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones que tienen el poder de regular la vida sobre un territorio determinado. Max Weber lo define como una organización que reclama para sí el monopolio de la violencia legítima.



El Estado de Derecho es una característica del Estado-Nación donde predomina el imperio de la ley sobre los ciudadanos y la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en las acciones de administración y deliberación de los asuntos públicos.

Debido a la corrupción y a la laxitud en la aplicación de las leyes, algunas instituciones del Estado mexicano experimentaron un proceso de desgaste que terminó por causar su debilidad.

Esta debilidad ha sido aprovechada tanto por individuos como por grupos de distinto origen para ganar privilegios o imponer condiciones en detrimento del interés colectivo.

La democratización de México, cristalizada con el arribo de la oposición a espacios de poder y la caída del régimen de partido hegemónico, terminó con las formas autoritarias de tomar decisiones públicas. La aparición de los gobiernos divididos tanto a nivel local como federal, donde el partido que gobierna no tiene la mayoría del Congreso, potenció la negociación entre las distintas fuerzas partidistas para gobernar.

Sin embargo, las reglas del juego y el diseño institucional del Estado mexicano estaban en función del presidencialismo poderoso. Desde el año 2000 hasta nuestros días, la tarea ha sido la de reformar y crear instituciones acordes con la nueva realidad del sistema político, donde la pluralidad se ha convertido en la regla y no la excepción.

Es en esta empresa que hemos descubierto como algunas instituciones están en franca debilidad. El caso del narcotráfico, que ha corroído a las instituciones encargadas de brindar seguridad, es sólo el más visible y el más urgente. Los cárteles de la droga estaban y están ejerciendo una violencia con el fin de asegurar su actividad, lo que implica una afrenta directa al Estado. El combate al narcotráfico, es una lucha por devolver los espacios públicos a la sociedad.

México es un Estado en transición a construir instituciones fuertes, bajo el imperio del Estado de derecho.

Más que un Estado fallido, el país tiene zonas en las que aún no se ha conseguido el pleno desarrollo político, económico y social de las comunidades tanto urbanas como rurales, y aún en esas condiciones el Estado está presente. No hay ausencia, si no imperfección del Estado.

Podríamos desagregar las áreas que sostienen la tesis de que vivimos una consolidación del Estado. Es discutible que, con mayor o menor eficacia en algunas regiones, pero en términos generales el Estado mexicano mantiene el control sobre el territorio, ejerce el monopolio del uso de la fuerza, tiene exclusividad para cobrar impuestos y emitir moneda; garantizar la libertad de tránsito, la libertad de expresión, garantizar el respeto a los derechos humanos, proveer salud a la población, acceso a la educación, proveer de servicios públicos (agua potable, drenaje, vivienda) y tener reconocimiento exterior como Estado.

En cada uno de estos rubros hay tareas pendientes. Particularmente en algunos los problemas se tornan más graves que en otras.

De ahí la necesidad de publicar este libro, como un esfuerzo de reflexión y análisis para aportar elementos de debate en la permanente tarea de reformar al Estado. Las colaboraciones de las y los legisladores exploran algunas iniciativas que han quedado pendientes o se encuentran en discusión en el Congreso.

En este sentido, el trabajo de Eduardo de la Torre Jaramillo aborda la figura del Jefe de Gabinete, sus ventajas y desventajas dado el contexto de la efectiva división de poderes. Compara las formas de gobierno del sistema Presidencialista y el Parlamentario. Su trabajo abre un espacio de reflexión, considerando las posturas de académicos y partidistas respecto a cuál es el mejor modelo que México debe adoptar en su sistema de gobierno.

Por su parte el diputado David Sánchez Camacho propone la prohibición a la discriminación y el derecho al reconocimiento de la identidad. Para ello refiere que debe reformarse el Artículo 1º constitucional para que plasme el derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género. En este sentido promueve la iniciativa a la reforma al Código Penal, en discusión en el Congreso, para que se penalice la discriminación y así evitar que en el territorio nacional ninguna persona sea expuesta a la violencia física o moral por motivos de odio. La legislación, refiere Sánchez Camacho, contribuirá a ser un instrumento útil para castigar estos actos de intolerancia.

Respecto a la laicidad del Estado y la libertad religiosa, el diputado David Sánchez Camacho hace un recuento de las propuestas presentadas en el CENCA. Refiere que el laicismo en el Estado mexicano debe pretender la concesión de libertad a un individuo para disentir en materia religiosa, política, cultural, sexual como la base del desarrollo de la libertad humana. Considera que la separación entre Iglesia y Estado de cualquier religión o credo, es fundamental en las libertades fundamentales de las personas.

El trabajo del diputado Carlos Armando Biebrich Torres titulado “Una Reforma Electoral para Todos”, recuerda el proceso para aprobar la reforma del 2007 y la voluntad de todos los partidos para llegar al consenso. Refiere las reformas al Cofipe en materia de transparencia en los recursos que manejan los partidos así como el acceso de los partidos a los medios electrónicos como parte de sus prerrogativas, además del derecho de réplica, cambios que serán observados en el proceso electoral de 2009.

El diputado Neftalí Garzón Contreras aborda la inviolabilidad de las garantías sociales a favor de los sectores más débiles. Alerta de la intención de reforma la parte social de la Constitución. Para evitarlo, propone agregar un párrafo segundo Artículo 1º que a la letra exprese que los derechos consagrados en las garantías sociales establecidas en esta Constitución “en ningún tiempo ni por ningún motivo podrán ser disminuidos o abrogados por disposiciones posteriores, caso contrario éstas serán nulas de pleno derecho, conservando su plena validez las disposiciones anteriores”.

El diputado Francisco Elizondo Garrido en su trabajo “Derecho Constitucional al Agua” habla de la reforma al artículo 4º. Constitucional que elevó a rango constitucional el derecho de toda persona al medio ambiente óptimo para su desarrollo y bienestar. En este sentido, el legislador apunta que el derecho al agua no constituye un derecho fundamental del orden jurídico mexicano por lo que no hay obligación del Estado constitucional. Esta omisión incide en la denegación de este derecho en la legislación secundaria, toda vez que no se contemplan normas o mecanismos para su aplicación. Dado lo anterior, propone que el derecho al agua sea establecido como una garantía en la Constitución y que se creen instituciones o mecanismos que sirven de protección a los derechos básicos del hombre.

Elizondo Garrido, en su texto de “Sustentabilidad y respeto al medio ambiente en toda la legislación y políticas públicas”, señala la necesidad de legislar en la materia para promover el uso eficiente de los recursos, el reciclaje y la implantación de tecnologías limpias entre otros tópicos.

El diputado David Mendoza Arellano en su contribución habla del “Fortalecimiento del Congreso”. Considera que México exige contar con un Poder Legislativo más eficaz en la corresponsabilidad en la toma de decisiones fundamentales del país. Para ello, dentro de las nuevas facultades para el Congreso de la Unión, promueve la ratificación de los nombramientos y la moción de censura para los secretarios de despacho y de los titulares de los órganos autónomos del Estado propuestos por el presidente de la República.

El diputado Salvador Ruiz Sánchez habla de las iniciativas para reformar a las instituciones públicas, la construcción de una nueva constitucionalidad y una nueva legislación que atiendan las necesidades sociales, políticas y económicas. Propone la redistribución de competencias entre la Federación y los estados y municipios así como la autonomía política, financiera y administrativa del municipio. La intención de las reformas es terminar con el centralismo en cuestión de los recursos de la hacienda pública, mediante un nuevo pacto fiscal.

La diputada María Elena Álvarez de Vicencio reflexiona sobre la democratización del municipio. A través de un recuento histórico del concepto, desde la época prehispánica hasta el momento actual, retrata cómo el desarrollo de los municipios ha sido desigual.

Refiere que el municipio fue concebido como la instancia de gobierno local, con órganos de índole política y no simplemente administrativa. Llama a la necesidad de mejorar la transparencia municipal, entre otras medidas, para terminar con caciquismo y alcanzar una democracia plena.

Por su parte, la diputada Ma. Eugenia Campos Galván habla de la relación Ejecutivo – Legislativo en el nuevo contexto presidencialista. Presenta un cuadro comparativo de cómo concentró el poder en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Apunta que es necesaria una profesionalización del poder legislativo para que no se convierta en una carga a la gobernabilidad democrática y sea un impulsor en la consolidación de instituciones.

Finalmente, el diputado José Jesús Reyna García en su colaboración “El fortalecimiento de las comisiones del Congreso”, señala que en un periodo de alternancia y pluralidad política es necesario hacer más eficiente la función legislativa. Para ello propone reducir el número de comisiones, incluso conjuntar funciones de aquellas que tienen relación temática. En lo referente a su integración, plantea formalizar que los diputados que las conformen sean escogidos atendiendo su experiencia o su especialización en la materia. También propone reglas para fijar plazos en la dictaminación de iniciativas a fin de terminar con el rezago legislativo.

Como se puede apreciar, el lector tiene en sus manos un libro diverso, abierto al debate porque esa es la intención: generar ideas y propuestas para que los nuevos legisladores continúen los esfuerzos en la Reforma del Estado.

A nombre de las diputadas y diputados que contribuyeron a la realización de esta obra, agradecemos al lector su tiempo para dedicarlo a este libro. Esperamos que les sea utilidad.

# **FEDERALISMO**

## **LA REFORMA DEL ESTADO EN MATERIA DE FEDERALISMO**

*Dip. Salvador Ruiz Sánchez*

En el contexto de la Ley para la Reforma del Estado, el Partido de la Revolución Democrática presentó en la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión un conjunto de propuestas que tenían el objetivo de alcanzar a través de una reforma profunda de las instituciones públicas, la construcción de una nueva constitucionalidad y una nueva legislación que atienda las grandes necesidades sociales, políticas y económicas de nuestro país.

En lo que toca al tema del federalismo, nuestro grupo parlamentario presentó 41 propuestas de reformas a 24 artículos constitucionales, así como también, a diversas leyes secundarias que se relacionan directa e indirectamente con el sistema federal mexicano.

En particular, quisiera referirme en esta ocasión a dos subtemas fundamentales de nuestra propuesta general y que son parte de la columna vertebral de nuestro posicionamiento en materia de reforma del Estado, mismos a los que a continuación me abocaré:

## **Redistribución de competencias entre la Federación y los estados y municipios**

Sobre la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno hay que recordar antes que nada, algunos antecedentes históricos importantes. En México durante el siglo XIX los ayuntamientos sufrieron los vaivenes de los gobiernos centralistas y federalistas, paradójicamente las constituciones federalistas, prácticamente olvidaron la existencia de los municipios, ya no digamos a las comunidades y fueron los gobiernos conservadores con sus constituciones centralistas las que se ocuparon de organizarlos; el liberalismo consideró a los municipios, siguiendo el principio individualista, como una idea corporativa.

Ya en el siglo XX, el constituyente de Querétaro se preocupó por elevar a rango constitucional el principio de la libertad municipal en el artículo 115 con lo que resolvió una situación heredada del siglo XIX, más sin embargo, propició otra injusticia sometiendo los intereses de las comunidades y las regiones de todo el país a favor de los gobiernos de los estados y de la misma Federación y en ello, también al municipio le valió la pérdida de capacidad política para resolver sus propios problemas.

Las reformas posteriores al artículo 115 tuvieron que ver con el sistema electoral, el voto de la mujer en elecciones municipales, la no reelección inmediata, la adecuación de su marco de competencias al resto de la Constitución, inclusive sobre sus propias circunscripciones territoriales o bien, para otorgar mayores facultades a los congresos locales sobre la vida municipal.

Con estos aspectos brevemente comentados, podemos observar que el ámbito de lo municipal decrece en beneficio de las entidades federativas y de la Federación, pese a que se cuenta con un marco de competencias más específico, sobretudo a partir de las reformas emprendidas en el sexenio de Miguel de la Madrid, que sin embargo, adolecen de un criterio administrativista.



Cualquier intento de fortalecer el marco de nuestro federalismo que implique solamente la relación de las entidades federativas frente a los poderes de la Federación, resultaría insuficiente, ya que la profundidad de las relaciones entre los órdenes de gobierno, hoy en día, es otra; hacerlo así sería tanto como negar y marginar a la diversidad de centros de decisión activos que se desarrollan en los municipios mexicanos, las relaciones institucionales requieren una reformulación teórica y práctica, un nuevo marco constitucional y legal que construya a la Federación de abajo hacia arriba, que no llegue solamente a abarcar a los otros dos órdenes de gobierno y se quede a la mitad del camino.

Uno de los desequilibrios más notorios de nuestro sistema político y del diseño constitucional que le da sustento, es sin lugar a dudas, el régimen de facultades de nuestro sistema federal, que distribuye las competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, como se explica de manera recurrente a partir de la concepción clásica del federalismo mexicano.

Esta concepción parte del hecho de que nuestra tradición jurídica y constitucional recogió de la Constitución de los Estados Unidos de América el principio de que todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas, enumerando lo que los poderes de la Unión, pueden hacer, y que todo lo demás, es competencia de las entidades federativas. Sin embargo, el artículo 124 de nuestra Constitución aunque enuncia prácticamente en sus términos el postulado anterior, difiere de aquél en que nuestro precepto, asume adicionalmente que las facultades federales tienen que estar *expresamente señaladas*, lo cuál reviste una diferencia de fondo importante.

En la propia Constitución se establece una serie de principios respecto al sistema federal de competencias, que toma en cuenta la existencia de un conjunto de facultades que se podrían clasificar de la siguiente manera: por un lado existen facultades atribuidas a la Federación o las entidades federativas o bien, en contrapartida otras facultades prohibidas a la Federación o a las entidades federativas, de las que se refieren a la existencia de facultades concurrentes o coincidentes, de auxilio o aquéllas que también emanan de la jurisprudencia que reforma y adiciona esta clasificación.

Esta clasificación, ha dado como secuela, una distribución injusta de facultades y atribuciones del que resulta una concentración de potestades y de poder político tales que, tenemos un federalismo *de iure* y un centralismo *de facto*, fenómeno político del que han resultado perdedores, sin lugar a dudas, tanto los estados como los municipios que no han podido ejercer efectivamente su autonomía política y administrativa que la Constitución les reconoce.

Por ello, la reforma del Estado mexicano requiere de la modernización de su estructura como también la democratización del poder público; en ese tránsito en el que está empeñada la sociedad ahora debe involucrar nuevos ámbitos de las relaciones entre gobernantes y gobernados, los primeros pasos en el recambio institucional se dieron en los planos de la reforma electoral que abrieron los cauces de una verdadera democracia representativa, pero hoy es necesario dar los siguientes pasos para lograr el ideal de democracia consolidada.

Es por ello que, nuestro grupo parlamentario, en el marco de las consultas, posicionamientos y discusiones de los trabajos de la reforma del Estado en el tema de Federalismo pretende subsanar este rezago histórico con una nueva concepción del sistema de competencias y relaciones entre los tres órdenes de gobierno y que busca abonar en la discusión dentro de una de las vertientes de coincidencia parcial que se desprendieron de la consulta pública y de las propuestas de los partidos políticos.

Consiste en un rediseño de fondo del sistema de facultades en el que insistimos que se debe reconocer desde la Constitución que el ejercicio del poder público en los Estados Unidos Mexicanos, debe regirse por determinados principios que ya se registran de manera contundente en las relaciones intergubernamentales cotidianas, como son la cooperación, la subsidiariedad, la solidaridad y la equidad, los cuáles deben ser elevados a rango constitucional, para que sean norma obligada para los tres órdenes de gobierno.

La segunda parte se desarrolla dentro del marco de las facultades expresas que se derivan de la Constitución para que se reserve a los gobiernos de los Estados y municipios un listado de facultades que vaya reduciendo significativamente los ámbitos de facultades implícitas en las relaciones entre la Federación, los estados y municipios, con el fin de que se transite a un modelo de ejercicio concurrente sobre las materias siguientes : educación; ejercicio profesional; registro civil y notarial enajenación de terrenos baldíos; salud; asentamientos humanos; transporte público urbano de pasajeros; protección al ambiente y equilibrio ecológico; fomento agropecuario; aprovechamiento sustentable de recursos naturales; protección civil; turismo, y deporte, las cuáles se precisarán, en lo que corresponde a los estados y

municipios, en las Constituciones particulares y las leyes locales, así como en las leyes orgánicas municipales, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 73 y 115 de ésta Constitución.

### **Autonomía Política, Financiera y Administrativa Del Municipio**

El municipio, en una visión administrativa, es contemplado como un fenómeno de descentralización, que no admite entre otras cosas que se pueda dar su propia constitución, a diferencia de las entidades federativas cuya autonomía sí lo permite, así como también legislar dentro de su esfera de competencias, una facultad que es considerada como la primera forma de descentralización, lo que en principio hace posible que surja cualquier Federación.

La autoridad municipal se encuentra restringida en la función legislativa aunque materialmente los bandos de policía y buen gobierno contengan la característica de generalidad de las leyes emitidas por los órganos legislativos, se consideran como desarrollo de las legislaciones locales. El arreglo institucional que se ensayó y finalmente fue recogido en nuestra Carta Magna ha entendido que la función legislativa no corresponde al orden municipal y optó en cambio por seguir la concepción clásica de la división de poderes.

Otro arreglo institucional, afirma que la legislación local, fijará las condiciones que deba satisfacer toda comunidad que pretenda llegar a formar un municipio, que al ser reconocido por la autoridad surge con la personalidad jurídica que les reconoce la Constitución.

Al dejar el problema del nacimiento a la esfera del derecho de los municipios a la legislación local, se resolvió tan sólo un problema de competencias que sigue la concepción del municipio como circunscripción territorial o como denominación de las partes en que se dividen los estados, para que estos resuelvan inclusive sobre la misma autodeterminación de los pueblos de constituirse en municipio. Esta decisión si bien requiere para su validez que se haga conforme al derecho local, siempre ha sido un verdadero cuello de botella y un pretexto para mayores injusticias.

Para lograr la consolidación de la autonomía municipal y su capacidad de decisión es necesario ampliar sus facultades y potestades en lo político, en lo financiero y en lo social, en un nuevo marco jurídico que transformen el ámbito municipal de tal forma que pueda ser cauce de la participación ciudadana, que le permitan prestar los servicios públicos que sus habitantes le exigen y convertirse en agente activo del desarrollo económico y social. Por ello, es necesario dotarlo de la capacidad jurídica plena para que las ejerza; es así que planteamos ésta reforma al orden de gobierno municipal para que se respete y se logre fortalecer verdaderamente la unidad de la Federación pero sobre bases más justas.

La tercera parte, se refiere a la hacienda pública estatal y municipal la cuál se ha visto acotada bajo los argumentos de evitar la concurrencia fiscal que se da cuando Federación y entidades federativas gravan con distintas contribuciones, las mismas fuentes de ingresos, así como, la necesidad de distribuir equilibradamente el producto de la recaudación fiscal considerando que las diversas regiones que integran la República Mexicana no poseen el mismo grado de desarrollo económico y, por consiguiente, se vuelve indispensable que el Gobierno Federal reparta equitativamente los recursos fiscales para frenar tanto posibles conflictos tributarios entre la entidades federativas así como de posibles corrientes migratorias internas que se podrían dar de Estados y Municipios pobres a Estados y Municipios ricos, y particular entre al Distrito Federal.

Los factores antes señalados ocasionaron que desde 1979, mediante la adición de un párrafo especial a la Fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableciera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que otorga participaciones especiales a los Estados y Municipios en los tributos federales coordinados, a condición de que no se mantengan en vigor gravámenes locales o municipales sobre las mismas fuentes de ingresos.

A la vuelta de casi treinta años la Coordinación Fiscal ha mostrado una marcada tendencia a la concentración de la recaudación tributaria en el Gobierno Federal en detrimento de las otras esferas de gobierno. Una concentración que si bien facilita la solución de los apuntados problemas de concurrencia fiscal y desequilibrios regionales, no fortalece las instituciones y principios federalistas.

Por lo tanto, para lograr un adecuado equilibrio entre las necesidades presupuestales del Gobierno Federal y las crecientes demandas de los gobiernos locales y municipales, en nuestra Constitución se han establecido las bases de distribución de las potestades fiscales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, o dicho de otra forma, una distribución de manera clara y precisa de las fuentes gravables entre las tres esferas de gobierno.

El régimen constitucional en vigor, con sus contradicciones anti-federalistas obedece básicamente a razones económicas, el cuál genera, falta de autonomía e independencia de las Entidades Federativas y del Municipio. El sistema de distribución de competencias se distorsiona aún más con base a las facultades implícitas.

Debe partirse del concepto fundamental de equidad tributaria, particularmente en lo tocante a evitar la concurrencia fiscal, la doble tributación y la existencia de contribuciones interestatales. La necesidad imperiosa de mantener un equilibrio en la distribución del producto de la recaudación para atenuar, hasta donde las circunstancias lo permitan, los desequilibrios regionales y el crecimiento de las corrientes migratorias internas y por último es urgente mantener controles estrictos sobre las haciendas federal, local y municipal para prevenir dispendios o actos de corrupción.

En ese sentido, hacemos nuestras un par de propuestas concretas que fueron retomadas por nuestro grupo parlamentario de la discusión de la CENCA, mismas que consideramos necesario discutir con mayor amplitud y por ello, las exponemos en estas páginas tratando que haya mayor conocimiento acerca de ellas.

Primero, es necesario reformar el artículo 31, para que dentro de las obligaciones de los mexicanos se especifique claramente, que se refieren a las obligaciones para contribuir a los gastos públicos de la Federación, así como del Distrito Federal, o de los Estados y de los Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En concordancia con todo lo anterior que se derogue la fracción XXIX del artículo 73, toda vez que en ella se contienen las bases gravables que se deben trasladar del ámbito federal, que no de la Federación, a los estados y municipios mismas que se desarrollan en los contenidos propuestos para los artículos 115 y 124 dividiéndolo este último en dos apartados, uno que se refiera a las facultades expresas sobre servicios públicos y otro sobre las potestades tributarias.

Con estas propuestas se podría resarcir en parte el enorme daño que el centralismo le ha inferido a la hacienda pública tanto municipal como estatal, para darle mayor soporte financiero a los proyectos y políticas públicas que pretendan impulsar dentro de sus ámbitos de competencias.

### **Propuestas generales**

1. Promover la descentralización política y administrativa hacia los estados y los municipios de funciones, facultades y responsabilidades en congruencia con los principios de cooperación, subsidiariedad, solidaridad y equidad.
2. Fortalecimiento político del municipio, en el que se incluye el reconocimiento expreso de la soberanía municipal así como la facultad para que emitan su propia ley orgánica.
3. Establecer que los estados cuenten con entidades de fiscalización, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones así como el impulso de la fiscalización y la rendición de cuentas en el marco municipal.
4. En lo que toca al federalismo fiscal que se acote a la Federación en beneficio de las haciendas estatales y municipales con un nuevo pacto fiscal basado en la coordinación hacendaria;
5. Revisar la distribución del Fondo general de participaciones; ampliar las bases del reparto en los impuestos compartidos y fortalecer las instancias de coordinación hacendaria para ambos ordenes de gobierno.

## **ESTADO Y GOBIERNO**

# **PARLAMENTO, DEMOCRACIA Y REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA EN MEXICO\***

***Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera***

## **I. Introducción: Poder Absoluto y Parlamento como Limite a Éste.**

¿De dónde surge la idea de que alguien puede hablar por otro, velar por sus intereses de manera unívoca e incorruptible? El concepto de poder surge junto con la naturaleza humana misma, pero no así el de sus límites y controles, este tuvimos que aprenderlo a través de siglos y siglos de errores, abusos, desgracias y sangre.<sup>2</sup>

Hay en la psique humana, y por tanto en la psique colectiva, esa dicotomía que es compararse, sentirse superior a otro por muchas cualidades, pero sentirse inferior a otro por otras tantas circunstancias. Es decir, existe un componente original en la psique humana que determina la existencia de esas relaciones de supra a subordinación. Existen infinidad de ejemplos desde los primeros tiempos arraigados en los mitos y la historia, por ejemplo, Zeus, el dios todopoderoso del Olimpo, haciendo uso de sus poderes para seducir a diosas y mujeres; Caín matando a Abel y los aztecas, vencidos desde antes que arribaran los españoles en la conquista, ya que esperaban el regreso de Quetzlcoatl, un dios blanco al que veneraban.

---

\*El presente trabajo es un resumen de una investigación de la autora, titulada "Reelección legislativa consecutiva en México" para la Escuela de Graduados en Administración Pública, ITESM.



Así que no nos extrañe que exista la ley del más fuerte, la conformación de las sociedades, la necesidad de organización y la aparición del más poderoso en la simple búsqueda de la sobrevivencia. No nos extrañe la aparición de gobernantes y gobernados, cualquiera que sea forma de gobierno. Así surgieron los monarcas que detentaban un poder divino y los gobernados así lo asumían. Si el poder absoluto corrompe, el poder absoluto abusa, eso hace chispear las mentes de los abusados (valga la doble acepción de la palabra), ¿por qué ha de ser así, qué puedo hacer para cambiar las cosas, los demás en mi condición tendrán las mismas inquietudes que yo?

Ante los desmanes que pueden acompañar al abuso del poder, surge inevitablemente la necesidad de diseñar controles que limiten su ejercicio y minimicen el daño que puede originar su abuso. Las propuestas son variadas, insistiendo en su división, reconociendo ciertas funciones diferentes; proclamando la separación de poderes –como si estos fueran muchos dentro del poder estatal-, o bien su limitación. De ahí que el talento del hombre fuera concibiendo las formas de sustentar esta división. La Carta Magna, firmada por Juan sin Tierra el 15 de junio de 1215, puede ser considerada como el acta de nacimiento del principio de la división del poder en su etapa moderna. Ahí surge la obligación de rendir cuentas y la previa autorización para fijar contribuciones por parte de los afectados. Es el inicio del principio de representación, sustento mismo de la democracia (Rodríguez Prats, 2006, p. 22).

Tras la desaparición de la monarquía clásica y después de la Primera Guerra Mundial, se funda indisolublemente el principio de representación individual con el principio de la representación política de intereses sociales de grupo. Se trata de una evolución que tiene lugar en todos los estados europeos y americanos, en la medida en que eran o se convirtieron en estados con democracia parlamentaria (Valencia, 2007, p.8).

Atisbando en la historia podemos encontrar interesantes antecedentes del poder legislativo, visto desde siempre como un factor de colaboración entre diversos órganos. Así fue en la Grecia clásica de Pericles donde ya se sabía de la división o separación de funciones en el ejercicio del poder, y de manera emblemática ese gran legado que es la democracia como sistema de gobierno. Y previo a la Carta Magna de Juan sin Tierra, algunos estudiosos señalan otro antecedente importante que tuvo lugar también en Gran Bretaña en el siglo XII, el Magnum Concillium y el Comune Concillium.

Es desde el siglo XIII que nace y se adopta formalmente el término *Parliament*. El término “parlamento” deriva del latín *parvolare* y del francés *parlament* que significa hablar, definiéndose como el órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, conformado por una o dos cámaras.

“Un parlamento es la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional, es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo; es el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad. En síntesis, el parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los recesos electorales y la coordinación y equilibrio entre los poderes, conforman regímenes políticos más o menos estables”. (Berlín, 1998, p. 695).

Camacho Vargas asegura que de acuerdo con el contexto histórico y político en el que se formó originalmente el parlamento, este tenía muy poco de democrático, plural y representativo, sobre todo porque el estatus social estaba muy jerarquizado y por ello, solo las clases dominantes como el clero y la nobleza podían acceder a las cúpulas de poder, si dejar de lado que el representante máximo del poder era el monarca. (Camacho, 2006, p. 23). Sin embargo, Valencia afirma que la progresiva emancipación de las clases bajas a lo largo de los últimos 100 años ha tenido como consecuencia un vigoroso crecimiento de los partidos políticos, por ello no es casual el papel protagónico que éstos desempeñan en las democracias de masa de nuestros días. (Valencia, ídem.).

El siglo XVIII nos obsequia dos fenómenos que marcan un hito en la historia de la humanidad revolucionando la concepción ideológica de los regímenes de gobierno, su representación y organización: la independencia de las trece colonias norteamericanas en 1776 y la revolución francesa entre 1789 y 1799 con sus principios de libertad, igualdad y fraternidad.

“Estos procesos son los que de manera sustancial trastocan la manera de concebir a los regímenes políticos, señalando el camino que seguirán las monarquías absolutas hasta las monarquías representativas. Por tales acontecimientos, la participación e integración en las asambleas legislativas cambió de manera decisiva, pues en éstas comenzó un proceso innovador de conformación plural y democrática, dado que tras el derrocamiento del absolutismo bajo los ideales franceses, el parlamento entonces pudo ser integrado por eclesiásticos, abogados, militares, marinos, comerciantes, médicos e incluso artesanos, sin que

estos tuviesen una preparación adecuada; se abre esta institución a personas provenientes de distintos estratos sociales bajo el principio de igualdad. Por tal razón. Dicho órgano – el parlamento- se presenta desde este momento como una institución de carácter representativo. (Camacho Vargas, 2006, p. 24).

Llegamos a ese momento donde una nación recién independizada, antes llamada la Nueva España, tiene que voltear sus ojos al mundo buscando inspiración para su modelo de Nación.

## **II. El Congreso Mexicano y La Prohibición de Reelección Legislativa Inmediata en El Siglo XX.**

Nuestra constitución de 1917 y amparada bajo la bandera de la Revolución Mexicana comenzó la edificación de una nación. Para estos objetivos nace en 1929 el PNR, Partido Nacional Revolucionario, que luego sería el PRI, Partido Revolucionario Institucional, lanzándose a la tarea de fortalecer las instituciones y constituir la paz social y el crecimiento económico. Es aquí donde este partido, que duró más de 70 años en el gobierno, se instituye como régimen autoritario, como la “dictadura perfecta” que llamara Mario Vargas Llosa.

Siendo Presidente Abelardo L. Rodríguez (1932 -1934) cuando en una reunión extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario en San Luis Potosí el 20 de marzo de 1933 se introdujo la figura de la no reelección inmediata para diputados y senadores. Esta decisión que tendría graves consecuencias históricas para el desarrollo democrático de la nación fue tomada, como las crónicas atestiguan, de manera ligera y en ausencia de un debate de ideas a la altura que la materia merecía. Los antecedentes de la reforma de 1933 donde se prohíbe la reelección inmediata fueron supuestamente fundamentados en el reclamo popular sintetizado en el clamor “Sufragio efectivo, no reelección”, sin embargo, las razones eran más pragmáticas: la centralización del reparto de cargos políticos de parte del PNR. En ese entonces dicha medida le era necesaria al partido oficial dado que no existían institutos políticos frente a los fuertes cacicazgos sociales y elecciones no competitivas.

Todo ese tiempo poder legislativo estuvo aletargado, dormido, desde que en 1933 se prohibiera la reelección legislativa inmediata, estableciendo la dirigencia del PNR y luego PRI, como dice Dworak (2003, p. 26) un control eficaz sobre las carreras políticas de los legisladores, centralizando la autoridad e imponiendo una disciplina rígida a la campaña, reduciendo la Cámara y el Congreso a la categoría de órganos de partido, subordinando la actividad parlamentaria nacional a la vida partidista de un órgano político autoritario. En 1964 se presentó una iniciativa por Vicente Lombardo Toledano, diputado por el Partido

Popular Socialista, para modificar el artículo 59 constitucional, a fin de permitir la reelección legislativa. Si bien aquella se aprobó en la Cámara de Diputados, el Senado la rechazó en 1965. Como vemos, fue la eficacia del legislativo supeditado a las órdenes de ejecutivo, lo que hizo que por tanto tiempo no se hablara de la necesidad de abolir la prohibición de la reelección legislativa inmediata.

Algunos afirman que la transición democrática inicia en 1977 en virtud de la reforma política constitucional que instituye la figura de “diputados de partido” en la Cámara Baja. En 1968, Movimientos sociales a nivel mundial con los jóvenes impactan también en México. Aquí, una huelga de un asunto sindical fue el detonante, los estudiantes se montaron en el movimiento este. Hay que recordar que los estudiantes eran los consentidos del régimen, eran las clases medias, los burgueses, quienes podían acceder a las universidades, no eran como hoy. Los estudiantes querían que destituyeran al jefe de la policía, estos son los preliminares a la matanza de estudiantes de 1968.

A pesar del autoritarismo, la presión de los partidos de oposición y la ciudadanía, con los diputados de partido, donde se aceptó dar representatividad en el Congreso Federal a los partidos de oposición que de otra manera no aspirarían a ganar una curul, con un tope de 20 diputados por partido y luego de 25. En 1983, en Chihuahua todos los municipios importantes los gana el PAN, exhibiendo de manera vergonzosa al PRI, muchos estudiosos marcan aquí el inicio de la apertura democrática. En 1985 viene un gran terremoto en la Ciudad de México, muchos sociólogos, refieren que este hecho fatídico no sólo deshizo la ciudad entera, sino cimbró y despertó a una ciudadanía dormida.

Pero había resistencias, recordemos que en 1986 se instituye la cláusula de gobernabilidad como un mecanismo que asegura la sobre representación del PRI en el Congreso. Son importante también las elecciones de 1988, con la famosa caída del sistema, donde hay incertidumbre ciudadana porque no se sabe quien ganó, ya que Cuauhtémoc Cárdenas era un candidato muy fuerte donde convergían las simpatías de una ciudadanía ya cansada del PRI en el gobierno, no obstante se decidió quemaron las boletas, lanzando al astuto de Salinas de Gortari, declarado ganador de esas elecciones presidenciales de 1988 a una campaña de legitimación por toda la República. El descontento social sigue creciendo. En 1989 se le reconoce por vez primera a un partido de oposición el triunfo sobre una gobernatura, esto fue en Baja California con Ernesto Ruffo enarbolando la bandera panista.

Las relaciones ejecutivo-legislativas en México comenzaron a experimentar un cambio substancial a mediados de los años 90's en el siglo pasado, hasta la división de la cámara de diputados después de las elecciones de 1997 en donde los resultados no arrojaron por primera vez una mayoría total en la cámara baja para el presidencialismo, las viejas prácticas de la dominación ejecutiva sobre el congreso se vio disminuida perceptiblemente. (Weldon, 2004, p. 56).

Después de 1997, debido a que su partido no cuenta con mayorías legislativas, el presidente somete menos iniciativas de ley en comparación con los diputados y senadores y, además, su tasa de aprobación manifiesta una tendencia a la baja.

No fue sino hasta la elección intermedia de 1997, posterior a la reforma electoral de 1996, cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la calificada en el Senado; así como la primera elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, las elecciones federales de 1997, fueron un claro avance hacia la conformación de un sistema de partidos más competitivo, cuyos antecedentes legislativos los encontramos ya con la importante reforma política de 1977 que incorporó la representación proporcional, pero cuyos resultados en la práctica no se manifestaron de forma efectiva sino sólo a raíz de la elección de 1988 y los comicios posteriores.

La elección federal de 1997 puso fin al “gobierno unificado” e inauguró la era del sistema presidencial con “gobierno dividido”. Por primera vez en la historia de México, el Congreso de la Unión funcionó sin el control absoluto del partido oficial. En consecuencia, la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo cambió significativamente; la oposición, en bloque, cobró mayor fuerza que nunca y logró, entre otras cosas, controlar la mesa directiva así como la mayoría de las comisiones parlamentarias” y por primera vez en décadas se rechazaron iniciativas enviadas por el poder ejecutivo al Congreso.

Por su parte, Weldon (2004, p. 56). La desaparición de la hegemonía del PRI y del gobierno unificado, fueron el inicio del debilitamiento del sistema de presidencialismo autoritario en México.

Por décadas el sistema político mexicano de corte autoritario se basó en dos pilares: el presidencialismo y la hegemonía política del PRI. Para que la interacción conjunta de estos dos elementos fuera posible fue necesaria la presencia simultánea de factores constitucionales y meta constitucionales. Por una parte, el diseño constitucional de un sistema presidencial fuerte; por la otra, la existencia de un partido oficial sino único sí hegemónico.

Ambos factores se vieron beneficiados por la producción de un discurso autoritario y populista que estimuló la conformación de una cultura política propicia al presidencialismo basada y promovida a partir del desarrollo de una narrativa política construida y orientada por los ideólogos del partido oficial.

Entre las facultades meta constitucionales características del presidencialismo mexicano están aquellas que otorgaban de facto al Presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno; la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados, y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. El control de los otros poderes públicos no hubiera sido posible sin el control de la jefatura del partido, desde donde se manejaban con mayor facilidad los hilos de una política que formalmente, esto es, constitucionalmente, debiera ser democrática y razonablemente transparente. En consecuencia la estructura de las facultades meta constitucionales se diseñó y construyó a partir del doble papel del Presidente como jefe del Ejecutivo y como jefe del partido oficial. A partir de este doble rostro, como el de Jano, es que los presidentes pudieron controlar por siete décadas los destinos de todos los mexicanos.

### **III. Diagnóstico del sistema político y parlamentario mexicano actual.**

#### **3.1. Sistema político mexicano actual.**

La historia de México es una transición amplia. El actor primordial en la historia política contemporánea han sido los partidos políticos, el régimen de partidos. El PAN ha tenido un papel importantísimo. La transición de México ha sido pacífica, donde la regla ha sido la negociación. Ni aún en los momentos más críticos la sociedad mexicana -como el mencionado fraude electoral de 1988- violó el principio de resolver por vías pacíficas las diferencias.

Una característica distintiva de México comparado con otros países que provienen de regímenes autoritarios o totalitarios, en concreto, los latinoamericanos, fue que el marco constitucional y legal democrático ya estaba instituido en la normatividad, aunque dicha normatividad careciera de positividad, es decir que no se observara. En México no necesitábamos una nueva constitución, ya existía una infraestructura ya creada, modesta, primitiva, pero no hubo necesidad de reinventar. Esto explica el éxito relativo entre comillas de la transición mexicana.

En la historia de la política mexicana en el siglo XX, encontramos a partidos políticos tales como PAN (partido acción nacional), PRI (partido revolucionario institucional), PARM (partido auténtico de la revolución mexicana), PPS (partido popular socialista). A pesar de la existencia de un régimen autoritario donde parecía imposible cualquier participación de otro partido político que no fuera el partido oficial, sin embargo, un hito importante es el PPS cuando propone como candidato a Presidente de la República a Vicente Lombardo Toledano de Puebla, el cual tiene principalmente un carácter denunciativo muy importante. También el PAN tiene una importancia histórica determinante en la conformación de la democracia mexicana, gracias a su presencia y su constante trabajo de denuncia pública y propuestas hizo que el régimen de gobierno en México durante el PRI-Gobierno fuera autoritario, no totalitario.

En la historia del régimen autoritario del PRI en México encontramos las siguientes características propias de un sistema autoritario:

La existencia de una Mentalidad Distintiva. Fue llamada Nacionalismo Revolucionario y Con el Presidente Salinas de Gortari, Solidaridad, y Liberalismo Social (rescata el liberalismo mexicano del s. XIX).

No existe una movilización política intensa. Entre menos participen en política los ciudadanos mejor. Una excepción es cuando el General Lázaro Cárdenas moviliza a la población con la expropiación petrolera. La típica excusa autoritaria movilizar contra otro país, en este caso, contra las empresas norteamericanas propietarias de los pozos petroleros mexicanos. No era necesaria una movilización política intensa ya que toda participación política nacional y sus respectivas cuotas de poder se operaba mediante los sectores corporativos del PRI, por ejemplo, sector popular, los maestros, SNTE (sindicato nacional de los trabajadores de la educación), los burócratas, FETSE (federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado), sector campesino: CNC (confederación nacional de campesinos); sector obrero: CROM (confederación regional obrera mexicana), CT (congreso del trabajo), CTM (confederación de trabajadores de México), CROC (confederación revolucionaria obrera y campesina).

Luego, en el 2000 viene por fin un gobierno emanado de un partido diferente que el PRI. Vicente Fox gana las elecciones con el PAN y resume en una frase cómo será su relación con el Legislativo: “Fox propone y el Congreso dispone”. En el PAN se presenta por primera vez el dilema doctrinal-pragmático sobre la “sana distancia” o “sana cercanía” entre el gobierno y el partido. Si bien si hubo puntos de apoyo entre el Gobierno foxista y su partido el PAN, parece que la fórmula no fue la idónea, ya que los críticos aseguran que a Fox le falló, porque ser titular del Ejecutivo también implicar tener injerencia en su partido, lo cual argumentan, redundando en falta de eficiencia y eficacia en el ejercicio del gobierno.

En México la distancia ideológica es entre los partidos políticos es significativa, por ende, es más complicado crear coaliciones. Hay partidos disciplinados, pero otros no. El abanico tan amplio de partidos políticos complica las cosas.

Hay que recordar que en 2006 el PRD, abanderado por Andrés Manuel López Obrador, contó con un amplio margen de aceptación y votos en su favor, medio punto porcentual detrás del ganador, el PAN con Felipe Calderón. Hoy la izquierda mexicana está en una encrucijada, ya que ha perdido mucha de la simpatía la de ciudadanía ocupando un tercer lugar después del PAN y el PRI. Luego de sus elecciones internas del 2008 donde no pudieron salir ilesos, una fractura de su Frente amplio Progresista, su anterior coalición electoral y parlamentaria que nació en la campaña del 2006 con el PC y el PT. Hoy, los perredistas tienen a un Andrés Manuel López Obrador haciendo campaña para el PT y el PC y dejando a la dirigencia de su partido, no está en su mejor momento. México necesita una izquierda no un antisistema para que contribuya al sistema de partidos políticos. La izquierda juega un papel fundamental. Probablemente sea factible el cambio de sistema, pero no hay incentivos, ni para el ejecutivo, ni para el legislativo. El legislativo ha ido ganando espacio, la presidencia se ha ido debilitando paulatinamente, existe un verdadero riesgo de parálisis.

La elección cuestionada del 2006 no nos permite asegurar que ya tenemos una democracia estable. Así, el tipo de transición democrática que vive nuestro país es decir, por evolución y pacto. La transición por pacto es más efectiva. Cuando movilizas a la gente el riesgo de violencia es muy peligroso.



Para transformar a México hay que modificar la estructura de valores de la sociedad. Locke afirma que gobernar es transformar creencias, valores, entonces, hay que transformar valores para potenciar su desarrollo, para de la tarea de hacer de un país desarrollado, hay que transformar los valores, gobernar es transformar costumbres y valores con la educación e instituciones como instrumentos. Hace falta educar a los ciudadanos en el contexto de un régimen democrático en el respeto a la ley. Cambiar pues, depende de nosotros mismos.

### **3.2. El sistema parlamentario mexicano y sus consecuencias democráticas.**

Nuestro país tiene después de décadas un verdadero poder legislativo, sin embargo, eso no es suficiente. Congreso y democracia van de la mano, eso nos da una imagen clara de la importancia del congreso. México tiene por primera vez democracia, pero una democracia incipiente que repentinamente se queda en la democracia electoral, pero se le dificulta transitar hasta convertirse en democracia social y económica, una democracia que vaya más allá de la libertad de elegir a sus gobernantes y se transforme en verdadero estilo de vida de mayores oportunidades para todos. Así pues, al congreso le falta eficiencia y eficacia en todas sus funciones legisladora, legitimadora y de control. El reto democrático de México, es el reto de su Congreso. Como bien dice Hans Kelsen, no hay más democracia posible que la democracia parlamentaria, de tal manera que la de suerte del parlamento depende de la suerte de la democracia.

Hoy encontramos un demérito poder legislativo a favor de partidocracias, mediocracias y el poder ejecutivo no solo en México sino en muchas democracias alrededor del mundo, esto conlleva a la crisis de las democracias parlamentarias basadas en la pérdida de legitimidad y la dificultad de funcionamiento de un organismo tan complejo Mora-Donatto (2006, p. 7). Si eso es donde hay reelección inmediata, ¿qué será de México, con un sistema aun más incipiente pero a la vez primitivo?

El parlamento es la única institución de Estado que representa a la totalidad de la Nación, porque suma la pluralidad de intereses e ideas en un contexto histórico determinado. “La capacidad con que cuenta el Congreso de representar, siquiera sea de manera imperfecta, la pluralidad de tendencias, intereses y voluntades existentes en la totalidad de nuestra comunidad política no se encuentra en ningún otro organismo o institución”. (Mora-Donatto, ídem.).

Hemos de reconocer que el Congreso en las últimas legislaturas ha tenido que aprender a ponerse de acuerdo rápidamente. A partir del 2000, la 58 legislatura, cuando por primera vez un partido diferente del PRI llegó a gobernar a Los Pinos fruto de una elección verdaderamente democrática, había mucho de verdad en eso de que el cambio de roles entre gobierno y oposición generó parálisis, si revisamos los frutos legislativos de esa legislatura así como la siguiente podremos dar cuenta de ello. Para la 60 legislatura la cuestión cambia, parece que hay grandes acuerdos, las reformas en materia de justicia penal, electoral y energética, dan cuenta de ello. Sin embargo no es suficiente, el Congreso sigue sin convertirse en ese catalizador tan necesario para la consolidación democrática mexicana, es más, con frecuencia se convierte en un lastre.

Las mayorías absolutas quedaron atrás, y si bien en las elecciones presidenciales del 2000 y del 2006 el PAN ha contado con mayorías relativas, han sido indispensables las alianzas. El PRI se convirtió inteligentemente en esta 60 legislatura, a pesar de ser tercera fuerza, en el partido-bisagra, negociando importantes cosas en su favor a cambio de apoyo por esas reformas que el ejecutivo federal reclamaba como necesarias.

Los efectos de la prohibición de la reelección consecutiva en México son evidentes: un congreso que si bien ha llegado de forma democrática pero es ineficiente, no participa en la creación y perfección de las políticas públicas y está deslegitimado ante la sociedad.

#### **IV. Reelección legislativa consecutiva en otros países.**

La reelección legislativa consecutiva hoy en el mundo es una realidad, es la vía que han elegido las democracias para darle vida a sus congresos. Es importante recalcarlo, en 17 países de América existe la reelección inmediata con mayores o menores matices (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, el Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela) así como en otros países que han inspirado las instituciones mexicanas como España, Francia, Alemania, etc., tienen hoy por hoy, un sistema de reelección legislativa consecutiva.

Esta prohibición es una rareza en el derecho constitucional comparado, toda vez que existe en todos los países modernos un nivel de profesionalización tal que exige vocación y especialización enormes, por ello es necesaria la formación de gente con experiencia política que solo se toma siendo legislador y nada más. Esta experiencia es la que permite evitar curvas de aprendizaje que se pagan con ineficiencia y menoscabo a la democracia, gobernabilidad y por qué no decirlo, en la redistribución del gasto público, esta experiencia es la que permite llegar a consensos tan necesarios en las democracias modernas y una vía certera para el fortalecimiento del poder legislativo.

A partir de estudios de los casos del fenómeno de no reelección en los países que tienen límites a la reelección legislativa inmediata como lo son Costa Rica, Estados Unidos y Filipinas (Dvorak 2003, p. 202), encontramos que, si bien a través de diferentes medios, prevalecen las relaciones personalistas entre parlamentarios y distritos, ya sea reparto de beneficios particularizados o la administración de redes clientelares, siendo esto consecuencia de la escasa institucionalización de los partidos. Por tanto, la disciplina parlamentaria en estos países no es muy estricta. También se observa que a pesar la limitación del mandato no han desaparecido las carreras políticas, ya que los legisladores brincarán a otros encargos de representación popular, buscarán encargos por designación del ejecutivo federal en la administración pública e incluso podrían convertirse en cabilderos o consultores de determinados grupos de presión.

Por ello, Dvorak concluye que en Costa Rica, Estados Unidos y Filipinas los partidos son débiles debido al personalismo, las redes clientelares, las leyes electorales o las presiones que enfrentan los parlamentarios, mismas que les hace adoptar conductas personalistas. Así sin tener instituciones que generen disciplina y responsabilidad, la opinión pública ha contado con un fuerte argumento para limitar las carreras de sus representantes. Hoy, los partidos políticos en México están consolidándose, es el momento de diseñar procedimientos e instituciones que administren legítimamente las carreras políticas y no la caprichosa voluntad de grupúsculos de poder.

#### **V. Riesgos y ventajas de la reelección legislativa inmediata en México.**

Luego de las elecciones federales del 2006, la UNAM se dio a la tarea de convocar a un seminario titulado “Constitución, Democracia y Elecciones: la Reforma que viene”, a mediados de febrero del 2007, que constituyó un esfuerzo por reunir a diversos académicos, funcionarios electorales, expertos internacionales y políticos de alto nivel. Se establecieron mesas de trabajo, la IV, bajo la denominación

“Representación política”, donde en cuanto al tema de la reelección legislativa inmediata, de acuerdo a la publicación de las relatorías, Córdova, (2007, p. 170), “varios de los ponentes se pronunciaron a favor de la misma y entre sus argumentos mencionaron el mayor y mejor vínculo entre representado y representante; la liberación de la representación de las cúpulas partidarias y sus intereses; la especialización y profesionalización de los legisladores; la posibilidad de que la ciudadanía premie o castigue a sus representantes en las urnas, y las relaciones reiteradas que redundan en una mayor estabilidad y seguridad.

Por su parte, dos ponentes se pronunciaron en contra de la reelección legislativa y para tal efecto mencionaron una encuesta según la cual el pueblo está, en su amplia mayoría, en desacuerdo con la reelección de los legisladores, y la necesidad de ligar esta reforma a una serie más amplia de reformas tendientes a fortalecer el poder legislativo y fomentar la construcción de acuerdos, como el caso de la reciente Ley para la Reforma del Estado aprobada por los Senadores”.

## **VI. Conclusiones**

**Primera.** El parlamento surge como una necesidad racional a los excesos de poder constantes en toda la historia de la humanidad, lo cual le da una totalmente naturaleza diferente al poder que pretende contener.

En nuestro país, a través del análisis histórico encontramos la constante de poder legislativo en funciones como congreso constituyente pronto a legitimar las luchas intestinas a través de nuevas constituciones, siendo estos los únicos momentos en que ha sido protagonista el poder legislativo a través de toda la vida política del México independiente.

Ninguna Constitución del México independiente al nacer tenía consigo prohibida la reelección legislativa inmediata. Es hasta 1933, que el Partido Nacional Revolucionario con el fin de centralizar en su favor los espacios políticos instituye la no reelección legislativa inmediata. Esto trajo como consecuencia, un poder legislativo supeditado a los intereses partidistas del PRI-gobierno.

**Segunda.** México está todavía consolidándose democráticamente. Las cuestionadas elecciones del 2006 impiden aseverar que hemos concluido el tránsito de un régimen autoritario a un régimen democrático. Parlamento y democracia están indisolublemente unidos, sus suertes están atadas, considerándose el parlamento por excelencia la institución que representa el multiculturalismo y la diversidad de intereses y maneras de pensar del país, aunado a la forma de elección a través del sufragio efectivo, directo y secreto.

Actualmente tenemos un verdadero parlamento en México, constituido por vías democráticas, sin embargo, presenta severos problemas de legitimidad, de eficiencia y eficacia y de casi nula contribución a la mejora de políticas públicas.

Hoy continuamos sufriendo un demérito poder legislativo a favor de partidocracias, mediocracias y poder ejecutivo, esto conlleva a la crisis de las democracias parlamentarias basadas en la pérdida de legitimidad y la dificultad de funcionamiento de un organismo tan complejo. Esto es un fenómeno universal, pero que en México lo encontramos recrudecido por la incipiente democracia que vivimos y por la falta de instituciones y mecanismos como la reelección legislativa inmediata entre otras muchas.

**Tercera.** En todas las democracias del mundo existe la reelección legislativa inmediata excepto en México, Costa Rica, Filipinas y a nivel local en Estados Unidos. Encontramos en los estudios del caso hechos por Dvorak a Costa Rica, Filipinas y Estados Unidos que había partidos débiles y una relación personalista del legislador con sus redes clientelares y baja disciplina partidista. Es por ello que concluimos que este esquema no es adecuado a nuestro país y que hoy que se están consolidando los partidos políticos es el momento justo para de generar métodos claros que coloquen a estos como los únicos y legítimos administradores de las carreras políticas.

**Cuarta.** Entre las principales ventajas de la reelección legislativa inmediata encontramos las siguientes: a) profesionalización de la carrera legislativa; b) el mejor contacto y nexos entre el representante político y elector, rendición de cuentas de parte de los legisladores a la ciudadanía y responsabilidad de los legisladores; c) Estabilidad política y legislativa, continuidad a los planes de desarrollo de la nación y el fomento de los proyectos legislativos a largo plazo; d) la armonía inter partidaria e interparlamentaria; y e) la eficacia parlamentaria.

Entre las principales desventajas encontramos: a) el continuismo de gobierno y enquistamiento del establishment; b) la corrupción; c) debilita inherentemente a la clase política; d) la “profesionalización” de las malas prácticas políticas; y e) favorece la formación de alianzas y vínculos “clientelares” entre representantes políticos y grupos de interés.

Es necesario decir que estamos seguros que dado el contexto histórico, jurídico y social existente hoy en nuestro país, creemos que es factible buscar las ventajas de la reelección legislativa inmediata en México, sin que opaquen muchas de las desventajas, por si fuera poco, es factible y necesario diseñar procedimientos e instituciones que inhiban esas desventajas y permitan la búsqueda de un equilibrio entre las conductas personalistas y las conductas como parte de un grupo parlamentario, a través de la profesionalización del legislador y la administración de las carreras políticas por medio de los partidos políticos exclusivamente.

**Quinta.** El presente trabajo deja claro que es necesario un rediseño institucional al poder legislativo mexicano, la presente investigación ha evidenciado la necesidad de trabajar en el fortalecimiento del poder legislativo a través de diferentes líneas estratégicas, siendo una de ellas la abolición de la prohibición de reelección legislativa inmediata, pero también hay otras igual de importantes, como la creación de procedimientos parlamentarios, la búsqueda de un cogobierno ejecutivo-legislativo efectivo, el fortalecimiento un sistema de comisiones legislativas, la profesionalización de los legisladores, la exclusividad de los partidos políticos como administradores de las carreras políticas, regulación de la información y control parlamentario, etc.

Se busca una nueva legitimidad funcional del parlamento mexicano que permita eficacia en sus funciones legislativas, legitimadoras y de control. Es a través de un ejercicio de reingeniería y diseño institucional integrales que se buscarán estos objetivos del cambio de paradigma de lo que es el poder legislativo para los mexicanos.

## **VII. Recomendaciones**

Luego de la presente investigación debe quedarle claro a todo el sistema legislativo mexicano, a cada legislador de los 500 diputados y los 128 senadores, la trascendencia de su papel como institución reflejo y motor de lo que es el proceso de consolidación de la democracia mexicana. Es preciso dicha sensibilización para poder estar en condiciones de asumir el papel que les exige la historia de México, no sólo como legisladores sino como legitimadores de un nuevo México democrático que no acaba de asumirse como tal. Bien dijo Kelsen que no hay más democracia que la democracia parlamentaria, de manera tal que de la suerte del parlamento depende la suerte de la democracia mexicana, por lo que no hay espacio para ser conservadores: es preciso un rediseño institucional del poder legislativo mexicano, urgente pero fino, que cambie las normas pero también los paradigmas que se han vuelto lastre para el legislativo, pero también para la democracia mexicana y sus ciudadanos.

Dicho rediseño no puede más que venir de dentro: es un reconocimiento de la responsabilidad histórica que reside sobre los hombros del legislativo. Por ello es preciso que el propio legislativo proponga iniciativas de ley en este sentido, un rediseño que contenga un abanico de estrategias como la abolición de la prohibición de reelección legislativa inmediata, pero también hay otras igual de importantes, como la creación de procedimientos parlamentarios, la búsqueda de un cogobierno ejecutivo-legislativo efectivo, el fortalecimiento un sistema de comisiones legislativas, la profesionalización de los legisladores, la exclusividad de los partidos políticos como administradores de las carreras políticas, regulación de la información y control parlamentario, etc.

Será preciso reformar la Constitución en sus artículos 19 y 116, a fin de abolir la prohibición que pesa sobre la reelección legislativa inmediata, pero también elaborar una nueva Ley Orgánica del Congreso y un nuevo reglamento, instituir medidas normativas al interior de los partidos políticos y elaborar todo un proceso de comunicación que involucre a la ciudadanía en su conjunto, será necesaria un verdadero proceso de mejora continua del Congreso y el seguimiento de una ética parlamentaria que contribuya a crear un nuevo concepto de legislador mexicano en la ciudadanía.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

Andrea Sánchez, Francisco José.  
[www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103). Instituto  
Investigaciones Jurídicas UNAM.

Berlín Valenzuela, Francisco, coord., (1998), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, D. F., Porrúa.

Camacho Vargas, José Luis. (2006), El congreso mexicano. México, D. F. Porrúa/Cámara de Diputados.

Carbonell, Miguel. (2000) *“Hacia un congreso profesional: la no reelección legislativa en México”*, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comp.), La Cámara de Diputados en México, México, Cámara de Diputados, FLACSO, M.A. Porrúa,

Córdova Vianello, Lorenzo y otro. Coordinadores. Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene. México, D. F., UNAM/IDEA.

Dworak, Fernando F., coord., (2003), El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México. México, D. F., Cámara de Diputados/Fondo de Cultura Económica

Lujambio, Alonso. (1996), “La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas”, en Quórum, México, D.F.

Mora-Donatto, Cecilia. (2006), Cambio político y legitimidad funcional. El congreso mexicano en su encrucijada. México, D. F. Porrúa/Cámara de Diputados.

Rodríguez Prats, Juan José. (2006), Desencuentro y parálisis en el congreso mexicano. México, D. F., IJ/UNAM.

Valencia Escamilla, Laura. (2007), La representación parlamentaria. México, D. F. UAM/Porrúa/Cámara de Diputados.

Weldon, Jeffrey A. (2004) “*Changing Pattersns of Executive-Legislative Relations in Mexico*”, en Middle brook, Kevin J. [ed.], Dilemmas of Political Change in Mexico. Londres, Institute of Latin American Studies.



## **REELECCIÓN DE LEGISLADORES Y PRESIDENTES MUNICIPALES.**

***Dip. Francisco Elizondo Garrido***

El debate actual se desarrolla en medio de las propuestas de que la reelección pudiera aprobarse en el ámbito legislativo, propiamente en la cámara baja. Es a partir de estas propuestas que se ha debatido en el ámbito académico y en determinados círculos políticos, el tema en cuestión presenta una problemática compleja.

En los siguientes párrafos pretendo analizar como la Reforma del Estado ha tendido a modificar los fundamentos y motivaciones que sustentan el principio de no reelección inmediata para los legisladores federales, principio contenido en el artículo 59, y para los legisladores de las entidades federativas, establecido en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para cumplir con este objetivo esbozare los procesos bajo los cuales se modifican las instituciones del Estado, reconocidos hoy como Reforma del Estado.

### **1. El marco constitucional del Poder Legislativo**

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, las cuales ejercen las facultades que la propia Constitución les confiere.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El bicameralismo tiene el fin de la representatividad, de equilibrar el poder del Ejecutivo y

En tanto, la tarea legislativa como tal la determina la Ley Orgánica de 1979 que tuvo vigencia hasta 1994, en su artículo 1, y el reglamento publicado en 1934, en el artículo 40 del Reglamento Interno del Congreso.

En el Congreso de la Unión queda depositado el Poder Legislativo, y con ello la responsabilidad en Diputados y Senadores de legislar a favor de las prerrogativas del país y de acuerdo a su representatividad. Sin embargo, la forma en que ha quedado estructurado a la fecha, ha sido producto de una larga historia social, política e ideológica en la que se pretende sobre todo, encontrar la fórmula de la democracia y la justa representación de dichos intereses.

Durante el primer sexenio del siglo XXI, en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado se diagnosticó y debatió en la mesa denominada "*Representación política y democracia participativa*", el tema de la "*Reelección de legisladores*", en la cual se propuso: "*Retornar al sistema original de la Constitución de 1917 que permite la reelección inmediata de los legisladores*", así como, "*Limitar la reelección y permitir que los legisladores electos por el principio de representación proporcional participen de este beneficio sólo si se adopta el sistema de listas abiertas*"<sup>4</sup>.

En el Plan de San Luis Potosí, expedido por Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910, se declaraba como Ley Suprema de México el principio de no reelección del Presidente, del Vicepresidente, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales. Madero pudo cumplir con la promesa política del plan señalado y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: El Presidente y el Vicepresidente nunca podrían ser reelectos.

En 1916, Venustiano Carranza redactó un decreto prohibiéndose la reelección presidencial y estableciéndose de nuevo el periodo presidencial de cuatro años. El Congreso Constituyente de 1916-1917 expidió una nueva Constitución la cual fue sancionada por Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917.

A partir del 29 de abril de 1933, se reformó el artículo 59 para contemplar la prohibición a la reelección inmediata de los legisladores.

---

del Congreso. La Constitución de 1917 es el marco en el que se interpreta la estructura, facultades y tareas del Poder Legislativo.

<sup>4</sup> Muñoz Ledo, Porfirio, "Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas", UNAM, México, 2001, p. 145

En 1964 hubo un intento de reforma al artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de los diputados federales, iniciativa que fue aprobada por la Cámara de Diputados, pero no aprobada por la Cámara de Senadores.

En el año de 1998 se presentaron tres iniciativas de reforma al artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata limitada de los Legisladores: una ante el Senado de la República y dos ante la Cámara de Diputados, de fechas 29 de octubre y 24 de noviembre sin que prosperaran en ese mismo año.

En el año 2001, el Congreso del Estado de Baja California presentó una reforma al artículo 116 de la Constitución para permitir la reelección de los diputados locales.

Dos años más tarde, en el Senado se presentó una iniciativa para reformar a los artículos 59 y 116 de la Constitución (2003), con el objetivo de reincorporar la reelección legislativa, en el ámbito federal y local. Esta propuesta ha sido de gran importancia, pues fue presentada dentro del proceso de transición democrático en el que se encuentra el país.

Asimismo, en el 2004, el Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa similar que no logro los consensos necesarios para dictaminarse favorablemente.

## **2. Acerca de la no reelección.**

La Reelección es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.

El principio de la no reelección coincide a lo largo de la historia como una previsión constitucional en reacción a que se asocia su ejercicio a los regimenes dictatoriales, autoritarios y antidemocráticos.

La no reelección para el constitucionalismo democrático desde la Revolución de 1910, significo el control del presidencialismo mexicano y la erradicación de la permanencia en el poder.

La no reelección es la imposibilidad de participar nuevamente en un proceso electoral como candidato a un puesto de representación popular para el cual ya ha sido electo, se considera inviable en nuestro sistema político mexicano ya que se privilegia la creencia de un sistema democrático, en el que el sufragio universal es la acción mas fiel a la expresión de voluntad de la ciudadanía.

No obstante, en México han cambiado profundamente las condiciones políticas, económicas y sociales que distan considerablemente del marco jurídico-institucional de la época en que se instauró el principio de no reelección.

En épocas más recientes, diversos actores de la política y la sociedad han reconocido que vivimos una modernización de las instituciones, una pluralidad sin precedentes y una ciudadanía de los procesos electorales que configuran una nueva realidad de la vida política nacional, especialmente que dadas las demandas de transparencia, eficiencia y eficacia de los parlamentos demandan una profesionalización de los mismos.

Hoy la Cámara de Diputados está integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 según el principio de representación proporcional y a la de Senadores, por 64 Senadores elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, 32 asignados a la primera minoría y los 32 restantes elegidos según el principio de representación proporcional.

Desde el interior de las Cámaras se ha retomado el legítimo interés de fortalecer al Poder Legislativo a través de establecer un nuevo equilibrio entre poderes, incorporando la reelección de legisladores en la Constitución.

De acuerdo con la Constitución Política se prohíbe la reelección legislativa inmediata no la limita de manera intermitente.

Los argumentos en pro y en contra de la reelección pueden resumirse en los siguientes postulados:

***Argumentos a favor***

- Se fortalecería el Legislativo.
- La reelección inmediata permitirá al Congreso tener legisladores comprometidos con su electorado y no con un partido político.
- Se podría establecer un verdadero equilibrio de Poderes.
- Se tendrían representantes populares profesionales, especializados.
- Se crearía una verdadera carrera parlamentaria.
- Prohibir la reelección coarta la libertad política y de sufragio.

### **Argumentos en contra**

- Se generan, al amparo de la reelección mecanismos clientelares que terminan por distorsionar los propósitos de la representación política.
- En el caso de los legisladores electos por el principio de listas de representación proporcional, quienes efectivamente ejercen el control de la asignación de esas posiciones no son los electores, son las maquinarias, los aparatos de control de los partidos políticos.
- Lejos de hacer más responsables a los legisladores ante los electores se reforzarán los mecanismos de control oligárquico de las estructuras de los partidos y los espacios de representación política que éstas controlan.
- Se crea un clima de ingobernabilidad, porque al fortalecerse el Poder Legislativo se acotarían las tareas del Ejecutivo.

Los parlamentos al no contar con carrera parlamentaria carecen de incentivo para capitalizarse políticamente el aprendizaje y especializarse en sus tareas.

Las distintas propuestas de reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión son diferentes a la reelección del Presidente de la República, gobernadores y presidentes municipales, ya que por la naturaleza del órgano legislativo y los elementos positivos, se traducen en un significativo beneficio para el mantenimiento de un sano equilibrio de los poderes, pues las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo son muy distintas, aunque coinciden las de coger y su elección popular.

### **2. Importancia en el marco de la Reforma del Estado**

La Reforma del Estado conserva un especial interés en que los miembros que integran el Congreso de la Unión cumplan con sus funciones de análisis, deliberación y discusión de Leyes, para lo cual es necesario profesionalizar a todos los legisladores.

Esta primera necesidad de profesionalización del quehacer legislativo, ha sido ampliamente asociada con el reestablecimiento de mecanismo de reelección, ya que se considera que debe tenderse a la especialización del trabajo legislativo.

Dentro del contexto de la Reforma del Estado, existen temas muy relevantes y trascendentales, siendo uno de ellos, la reelección legislativa, que trae aparejado por una parte, una nueva dinámica legislativa más efectiva, y por otra la madurez de las representaciones políticas existentes.

### **Conclusiones**

La reelección en México siempre ha sido un tema polémico y actualmente esta en el debate como parte de la Reforma del Estado, razón por lo que se contempla en la agenda de la LX Legislatura.

En México la reelección se vincula en el imaginario social a un régimen dictatorial y no con la democracia.

En el marco de la reforma del Estado y de la democratización y fortalecimiento del país, es necesario que el Congreso de la Unión discuta y apruebe las reformas a los artículos 59 y 116 de la Constitución que permitan la reelección inmediata de los legisladores.

El argumento más sólido a favor de la reelección es que solo así se podrá establecer un verdadero equilibrio de Poderes y dar autonomía y dignidad al Poder Legislativo mediante la profesionalización de los representantes populares.

En contraste el argumento más contundente en contra del mecanismo de reelección es que en México debe considerarse que bajo el principio de listas de representación proporcional, quienes efectivamente ejercen el control de la asignación de esas posiciones no son los electores, por lo que una reelección resultaría en un mecanismo más de control oligárquico de las estructuras de los partidos.

En sentido estricto, la Constitución no establece una prohibición expresa para que los legisladores puedan ser reelectos a un periodo discontinuo ni de que un legislador que ocupe una curul en alguna de las dos cámaras (Senadores y Diputados) pueda, al final de su mandato, competir por un nuevo cargo de elección popular en la otra cámara. Esta misma circunstancia prevalece para el caso de los legisladores locales y los cargos de elección popular municipales.

En este sentido, Enrique Chaires Ramírez propone construir un debate abierto que permita potencialmente dar paso a la reelección de diputados. Personalmente soy un convencido de esta posibilidad, cuyas consecuencias de corto plazo podrían ser primero, la de construir legisladores profesionales y en segundo lugar, que en el debate legislativo priven los intereses superiores de la sociedad representada, por encima de los intereses de partido o de grupo.<sup>5</sup>

Es evidente que los diputados y senadores representan intereses al interior de sus organizaciones políticas pero igualmente fuera de ellas, la cláusula que impide la reelección inmediata de los legisladores genera incentivos para que la disciplina hacia el partido se anteponga a los intereses del elector. Por ello no es exagerado opinar que aunque los miembros del Congreso mexicano tienen voz, su voto se encuentra enquistado en las dirigencias de los partidos, este razonamiento explica también porque la participación del Legislativo en la Reforma del Estado ha sido más bien marginal.<sup>6</sup>

La conclusión de la reforma política en el congreso no estará lista hasta que no sea aprobada la reelección inmediata de los legisladores y éstos puedan votar de conformidad con sus electores.<sup>7</sup>

Desde 1929 y hasta el año 2000 se produjo una concentración de poder en el presidente. Según María Amparo Casar<sup>8</sup>, fueron tres características las que se conjuraron y permitieron esta concentración de poder en el ejecutivo: un partido altamente centralizado y disciplinado capaz de controlar la selección de candidatos; la coincidencia de la presidencia del país y de la presidencia del partido oficial en la misma persona; y la cláusula de la no reelección.

Es decir, la relación entre el Congreso y el presidente era muy desigual, de predominio ejecutivo, pero no porque así lo estableciera la constitución, sino porque en la práctica, las facultades legislativas del presidente se hicieron muy fuertes.

---

<sup>5</sup> Enrique Chaires Ramírez, "Las nuevas relaciones intergubernamentales en un escenario de gobiernos divididos: el caso de México", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, p. 10.

<sup>6</sup> Carlos Enrique Casillas, "El Congreso en el cambio político de México", *El Cotidiano*, México, UAM Azcapotzalco, Marzo-abril, 2000, P. 196

<sup>7</sup> *Ibidem* p. 197.

<sup>8</sup> María Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, 1998, VI, p. 93.

Se puede decir que también la no reelección de los legisladores fue el medio de sometimiento del Legislativo al Ejecutivo, pero esto es desconocer otros factores mucho más importantes que contribuyeron a ello, como el propio presidencialismo de jure y de facto. Es como si se afirmara que la no reelección consecutiva de los legisladores es producto del 'despojo' de que los mexicanos fuimos víctimas en 1933 es tanto como afirmar que la regla de la no reelección absoluta del presidente de la república o de los ejecutivos estatales, es otro despojo, ideado en 1910 por Francisco I. Madero.

La figura protagónica del régimen mexicano del siglo veinte fue, sin duda, el presidente. Apoyándonos en el texto de Jorge Carpizo<sup>9</sup>, las causas mayores del predominio presidencial fueron la jefatura del PRI; la natural debilidad del Congreso de la Unión al albergar mayorías de ese partido; la presencia de "*elementos políticos*" como ministros afines al presidente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el control de la economía a través del Banco de México y la concentración de recursos económicos en la federación y el poder Ejecutivo, así como el gobierno directo de la zona más importante, el Distrito Federal. De hecho, estos son los factores de maximización práctica de la relativa fuerza que la Constitución, originalmente, concedió al encargado del poder Ejecutivo.

La hegemonía del partido oficial fue construida en el Congreso de la Unión con base en la no reelección consecutiva. Dicha regla, sumada a la ausencia de partidos no coyunturales realmente capaces de conquistar el poder que significaran para los políticos incentivos para generar escisiones, permitió que un solo partido dominara la vida política y, consiguientemente, se convirtiera en el mecanismo más eficaz y seguro de promoción política. Es decir, el partido pudo determinar el futuro y estrategias de carrera de los políticos, en tanto que vía exclusiva de acceso a la competencia individual por puestos de elección popular y recipiente de la capacidad de circulación congresional, mediante el manejo de la no reelección legislativa inmediata.

Si el presidente era el jefe de hecho del partido y las cámaras estaban llenas de integrantes de éste, la obediencia de los congresistas -y, por tanto, la subordinación del poder Legislativo federal en su conjunto- era fácilmente asegurada.

Dicho de otro modo, el presidente obtuvo el control mayoritario del Congreso de la Unión, lo que le permitió obtener votaciones cohesivas (voto uniforme de su bancada en una cámara) y coherentes (coincidencia entre ambas cámaras) para llevar a cabo sus proyectos de ley.

---

<sup>9</sup> Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 1995.



De esta forma, el esquema de gobierno unificado posibilitó: 1) la integración y desintegración selectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 2), desde el Congreso mismo, la protección y reforzamiento de la hegemonía del partido oficial a través de la definición legal tanto de las reglas y condiciones del juego político-electoral como de los jugadores habilitados para participar en él o, lo que es lo mismo, a través de la estructuración ad hoc del sistema electoral y, subsecuentemente, del sistema de partidos.

Con el tiempo, la no-reelección consecutiva en el Congreso de la Unión imprimió durabilidad al autoritarismo al soportar la estructura de incentivos -sanciones y recompensas- que garantizaron la disciplina y la lealtad del personal político: los congresistas, aglutinados en un solo partido, eran obedientes porque de ello dependía su próximo trabajo; y el esquema de circulación constante coadyuvaría a mitigar el descontento y minimizar los riesgos de fractura con la finalidad de conservar el status quo.

El problema ahí, de acuerdo con Alonso Lujambio, radica en que no se conocen mecanismos para que los partidos se disciplinen cuando el presidente tiene mayoría, y no lo hagan (para que construyan mayorías) cuando no la tiene. Y en el caso de México, existe un obstáculo adicional, muy propio de nuestro sistema político: *“la no reelección obstaculiza enormemente la posibilidad de que los legisladores puedan impulsar una estrategia de maximización del capital político en su distrito”*.<sup>10</sup>

Por otro lado, un proceso de esas características puede suponer para los legisladores la necesidad de cambiar de partido de una vez y para siempre, sin que se produzca precisamente una mecánica de construcción de coaliciones, ordenada y ad-hoc, para cada pieza de legislación. Por lo demás, las estrategias de compra individual de apoyos legislativos pueden ser problemáticas en sistemas en transición, ya que pueden generar un enorme impacto negativo en la dinámica de las negociaciones entre los líderes de los partidos, aunque no se descarta la idea de que en algunas circunstancias sean utilizadas. La decisión individual de abandonar la disciplina de partido ante asuntos de primer orden puede no tener retorno y ser tomada particularmente cerca del final de la Legislatura, en base a expectativas claras sobre el resultado de la próxima elección presidencial, de modo que se minimice la incertidumbre acerca de las consecuencias de cambiar de filiación partidista en términos de una exitosa carrera política futura.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Alonso Lujambio, Op. Cit., p. 262.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 262-263.

El papel que se le asigna a la reelección inmediata de los legisladores en este vasto proyecto, no obstante, es motivo de hondas discrepancias. Para unos, el fortalecimiento parlamentario necesariamente pasa por el restablecimiento de este recurso en la Constitución. Para otros, en cambio, aunque claramente se reconocen los problemas creados por su prohibición, las enmiendas que deben incluirse en el nuevo diseño institucional del país deben ser de corte diverso. Como quiera que sea, la decisión de cómo proceder ante este problema no parece fácil.

Ante este panorama, este escrito se pregunta qué hay detrás de la reelección parlamentaria inmediata y su prohibición en México, cuáles fueron las consecuencias de este arreglo para el país, y qué intereses se encuentran actualmente en juego en el fallo de los legisladores con relación al asunto.<sup>12</sup>

En este orden de ideas, “negar la reelección es negar la recompensa”, como señala Giovanni Sartori<sup>13</sup>; y por elemental justicia, no conviene tratar igual a los que en su empeño se han demostrado desiguales con el otorgamiento del mismo trato a los que merecen repetir en el puesto, como a los que deben ser retirados.

Adicionalmente a lo anterior, la oportunidad de permanecer en el cargo por medio de la reelección imprime un sello distinto a la selección de candidatos. Entre otras cosas, porque ello hace del elector el protagonista principal de este proceso. Si la curul en disputa es de mayoría relativa, la reelección inmediata obliga al representante a desarrollar vínculos más estrechos y sólidos con sus representados.<sup>14</sup>

Cuando, por el contrario, el escaño en disputa es plurinominal, cada partido tendrá que evaluar al elaborar la lista de sus candidatos hasta donde la lealtad mostrada por sus parlamentarios a la organización deba ser el criterio esencial en esta decisión. Sobre todo, si en esta decisión se encuentra en juego el voto ciudadano.<sup>15</sup>

La posibilidad de dar paso a la reelección consecutiva opera así como un factor que atempera la disciplina parlamentaria, atentatoria en no pocas ocasiones contra la representación política al privilegiar los intereses partidarios por sobre los de la ciudadanía.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Luisa Béjar Algaza, *Op. Cit.*, p. 205.

<sup>13</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, p. 192.

<sup>14</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994, pp. 105-108.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, pp. 108-110.

<sup>16</sup> Antonio Ollero, “La función actual del Poder Legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994, pp. 41-46.

Si se asume la necesidad de reivindicar la continuidad en la reelección parlamentaria como un requisito para avanzar en la democratización de México, el problema que sigue es cómo ponerla en práctica. Las modalidades al respecto son, sin duda, diversas. Tantas, como las consecuencias que de cualquiera de ellas pueden desprenderse para el futuro funcionamiento de nuestro sistema político.

Ante este panorama, una primera cuestión a resolver es el número de ocasiones que los miembros de la legislatura podrán permanecer en sus puestos a modo de asegurar un ejercicio adecuado de su compromiso representativo.

Cualquier decisión a este respecto deberá, sin embargo, atender también la necesidad de evitar la creación de camarillas o de patronazgos en el partido, vale decir, de sujetos que inhiban la admisión y renovación de nuevos cuadros, o la discusión sin cortapisas de todos los asuntos al interior de la organización. La dificultad se hace todavía más ardua, si ésta sucede en una etapa de cambio político como la que actualmente tiene el país, toda vez que el nuevo arreglo institucional aún observa muchos cabos sueltos en su definición final.

De decidirse la limitación de las oportunidades de reelección disponibles para los legisladores, es necesario resolver la forma en que esta acotación ha de llevarse a efecto. Además de establecerse el número de reelecciones admisibles, debe resolverse la definitividad del retiro una vez establecida su obligatoriedad, y la posibilidad de retornar luego de cubrir un plazo determinado. Aceptada esta última contingencia, entonces cabe definir ¿cuál debe ser el plazo del retiro?

Asimismo, se requiere precisar si la limitación a la reelección es exclusivamente en uno o en cualquier cuerpo legislativo, lo que contempla incluir o no en la determinación adoptada tanto a los de nivel federal como local, y la fijación de plazos para la aplicación de cualquiera de las disposiciones producidas al respecto.

Ahora bien, luego de la aceptación generalizada del sufragio universal y del necesario afianzamiento de los partidos para hacer viable la integración de la representación en sociedades plurales, la idea de restringir la permanencia de un individuo en un cargo público, para evitar su perversión, pierde buena parte de su vigencia.

A este respecto, vale la pena recordar que la persistencia de los efectos producidos por la continuidad del encargo no cesa debido a la potencial permanencia de cualquier organización electoralmente autorizada para gobernar. Bajo esta lógica, de poco sirve introducir limitaciones al sufragio con la acotación de la reelección parlamentaria. Más aún, al asumir su retiro obligado, la probabilidad de los legisladores de encontrar amparo en los electores frente a las exigencias de lealtad impuestas por el liderazgo del partido se cancelan por completo.

En estas circunstancias, no parece improbable que la semi profesionalización de los cuadros parlamentarios encuentre el camino abierto, tanto como la ineficiencia para atender sus responsabilidades en la legislatura. Adicionalmente, tampoco resulta descabellado imaginar que la restricción a una reelección continua pueda reducir los incentivos entre los representantes a involucrarse en estrategias de largo plazo, sobre todo cuando su separación del cargo está próxima.

Para satisfacer ambos objetivos, la reelección parlamentaria tendría entonces que admitir la incorporación de plazos máximos a fin de alentar la renovación de cuadros en los partidos, pero también de garantizar hasta donde sea factible que el elector esté en condiciones de premiar el desempeño de su representante. Las propuestas presentadas en el lapso cubierto por este escrito aceptan que la ciudadanía decida la permanencia de senadores y diputados desde por una única ocasión, hasta en dos oportunidades para los primeros y en cinco para los segundos.

La diferencia observada indica que no existe un acuerdo claro sobre cuál debe ser el término máximo de permanencia del legislador en el cargo. No obstante, para la mayoría de las iniciativas un término de doce años en total, equivalente a admitir una reelección en el caso de los senadores y de tres para los diputados, parece ser lo más aceptable. Por último, en aras de asegurar el obligado recambio en las dirigencias partidistas, también habría que rescatar la propuesta de incorporar algún tope al registro de candidaturas a curules susceptibles de reelección.

Finalmente, el dilema planteado, pues, en la actualidad a los legisladores, no gira en torno a aceptar la reelección inmediata o a defender el pluralismo político en el país. Este último se encuentra bien asegurado luego de los cambios incorporados con no poco esfuerzo en la legislación electoral a fin de eliminar toda limitación a la competencia política.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.

En cambio, si un aprendizaje puede extraerse de nuestro pasado, es que la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores constituyó uno de los mecanismos utilizados por el antiguo régimen para desalentar la pluralidad en la vida política del país y hacer posible el viejo presidencialismo mexicano.

José Woldenberg<sup>18</sup>, ex presidente del Instituto Federal Electoral, se pronunció por reformar el sistema presidencialista y por la reelección de los legisladores en el Congreso de la Unión: “La reelección garantizaría el profesionalismo de quienes forman parte de las cámaras en donde se hacen las leyes que rigen la vida de los mexicanos”.

---

<sup>18</sup> “Propone Woldenberg reelección de legisladores”, El Universal, Martes 27 de marzo de 2007

# **El Jefe de Gabinete en el contexto de la Reforma del Estado**

***Dip. Eduardo De la Torre Jaramillo***

## ***Introducción***

Recientemente en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado (CENCA) se discutió que tipo de régimen político requiere la naciente democracia mexicana, esto a raíz de los gobiernos *compartidos y/o divididos* que experimenta el país desde 1997. Una discusión sin duda válida, fundamentalmente porque en el obligado y constante rediseño institucional al cual se sometió el propio Estado mexicano desde hace 25 años.

Afortunadamente, el referido debate no se estancó en el país con la versión descontextualizada de los años noventa en América Latina sobre Presidencialismo *versus* Parlamentarismo, esto probablemente por la carga histórica del funcionamiento de un presidencialismo mexicano, cuyo rasgo central fue el autoritarismo y las facultades meta constitucionales. Quizá, y en concordancia con Dieter Nohlen<sup>19</sup>, tenemos que ubicar la discusión en un **contexto socio-histórico** para evitar una puerta falsa en cuanto al tipo de régimen político en el devenir nacional.

---

<sup>19</sup> Revisar a Dieter Nohlen. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM/TEPJF, 2003, particularmente los capítulos II y III

## ***Antecedentes históricos***

### **a) Siglo XIX**

Continuando con la reflexión de Nohlen, basta recordar que en la línea conductora del constitucionalismo mexicano, la primera Constitución que tuvo aplicación fue la de 1824, la cual se enfrentó al desafío de construir un nuevo Estado; dentro de los tropiezos se encuentra el primer diseño institucional para concretar el tipo de régimen político, ya que primero se instauró un Imperio, y después el Supremo Poder Ejecutivo nombró a un Triunvirato<sup>20</sup>.

La referida Constitución contempló la figura de Presidente de la República electo por las legislaturas estatales y calificada por la Cámara de Diputados: así como también se tuvo un Vicepresidente (Art. 75); un diseño jurídico-político e institucional que trajo consigo una creciente inestabilidad política, ello por la propia fragilidad del poder Ejecutivo, además de la irrupción de la discordia en esa generación política, sumado a la disputa entre centralistas y federalistas, la fortaleza de los grupos fácticos, la poca cohesión social y territorial, la indefinición de lo que era México como país (inmerso en un proceso de descolonización) y de una ciudadanía imaginaria, entre los más representativos. O bien, como de manera contundente Jorge Carpizo afirma en este rubro: “Este sistema propició que el vicepresidente ---rival del presidente--- se dedicara a intrigar para obtener la presidencia”.<sup>21</sup>

A lo anterior, hay que agregarle el contexto socioeconómico que contribuyó al desorden del país, ello reflejado en las 600 mil muertes de 1810 a 1820, --- por cierto la mitad de la fuerza laboral del país ---, lo que impactó directamente a la agricultura, la minería y la industria, aunada a la caída del comercio provocada por el incremento de los robos, y la creciente deuda externa, todo esto fue llevando al país a la bancarrota.

---

<sup>20</sup> Que estuvo conformado por los Generales Vicente Guerrero, Nicolás Bravo, Pedro Celestino Negrete y Guadalupe Victoria, Miguel Domínguez, Mariano Michelena, estos tres últimos fueron suplentes.

<sup>21</sup> Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*, México, S XXI, decimonovena edición, 2006, pp. 63-64.

La adopción de ese diseño institucional en el confuso régimen político, probablemente fue, porque la única referencia inmediata en el campo de la filosofía y la teoría política haya sido Francia<sup>22</sup>, ello coincidiendo con la investigación de Luis Villoro Toranzo, particularmente previo al proceso de Independencia, lo que nos alejó de la influencia parlamentaria inglesa, y más cercana a un proceso de transición entre la Monarquía Constitucional hacia la naciente República. Empero, la mayor influencia para 1824 fueron las tesis de Hamilton, Madison y Jay.

El modelo de régimen político bicéfalo duró hasta 1935, cuando el Congreso se asumió como Constituyente y le da un giro hacia un solo titular en el Poder Ejecutivo, a través de lo que se llamó las Siete Leyes Constitucionales, las cuales establecieron la división de poderes con una “innovación”, un cuarto poder titulado “Supremo Poder Conservador” para controlar el abuso de los otros tres, cabe destacar que el presidente duraba ocho años en el cargo pero tuvo demasiados “checks and balances” frente al Congreso, al Poder Conservador y a un Consejo de Gobierno, lo que evidenció en la práctica ser más débil que el modelo de 1824.

Continuando con la línea de interpretación anterior, sobre el tipo de régimen político, por ejemplo para Jorge Carpizo, “...las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812”.<sup>23</sup>

Hacia 1842 el Congreso cambia el modelo de régimen político acotado y disfuncional que se tenía, sin embargo la inestabilidad política continúa y se implanta la Dictadura de Santa Anna, éste disuelve al Congreso, y en 1943 desaparece el Supremo Poder Conservador. Cabe mencionar que la nueva legalidad del país se expresó a través de las llamadas Bases Orgánicas, las cuales establecen la figura de Presidente y se convocó a elecciones en 1844.

El nuevo presidente que se comportaba como dictador, se enfrentó a sendos conflictos: su relación con el Congreso y la anexión de Texas a los Estados Unidos, lo que provocó nuevamente otra crisis política, particularmente con la sedición del General Mariano Paredes, hecho que fue utilizado como pretexto para disolver al Congreso y desconocer el orden constitucional, además estaba latente la posibilidad de entrar en guerra con los Estados Unidos por el asunto de Texas y una probable invasión de España para reconquistar a México.

---

<sup>22</sup> Sugerente libro de Luis Villoro. *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*, México, S XXI, 1990.

<sup>23</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.*, p. 41



Ya en plena guerra con los Estados Unidos, la *vuelta al origen* se hizo presente nuevamente, ya que surgió un grupo de mexicanos que pretendió restituir la Monarquía, y otros que estaban por mantener la dictadura; en ese contexto el Congreso decide eliminar la figura de Vicepresidente en 1847, sin ningún efecto, porque siguió prevaleciendo la Dictadura. Hacia 1854, nuevamente con otro Plan, ahora llamado de “Ayutla” se consolidó el apoyo liberal y en 1855 se terminó la Dictadura.

Con la Constitución de 1857, en cuanto al régimen político, éste teóricamente se depositó en una sola persona llamado “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión” (Art. 75), previo a esta nueva constitucionalidad, la transición hacia el liberalismo se produjo por una serie de leyes que fueron modificadas radicalmente como la Ley Juárez (Administración de Justicia), la Ley Lerdo (Desamortización de Bienes), la Ley Iglesias (Observaciones Parroquiales) y la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil, entre las más representativas. Dicho sea de paso, y para entender el contexto mexicano de esa época, la multicitada Constitución de 1857 permitía la reelección indefinida del presidente de la república.

Ante el nuevo modelo jurídico-político vino una fuerte reacción regional en Puebla, Cd. de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, el grito insurrecto fue “religión y fueros”, postura claramente contraria a las propuestas de Juárez y Lerdo, la oposición se fue organizando hasta diseñar el Plan de Tacubaya de Félix Zuloaga que abolía la Constitución de 1857, hecho político al que se sumó el presidente Comonfort.

En 1858, México tuvo un gobierno bicéfalo, el liberal encabezado por Juárez en el interior del país y el conservador con Zuloaga en la capital, con este hecho se asiste al proceso histórico definido como la *Reforma*, la cual estuvo aparejada con la guerra de los tres años. Hacia 1861, el movimiento revolucionario triunfó momentáneamente, ya que la discordia se mantuvo entre conservadores y liberales, ambos grupos políticos siempre buscaron la legitimidad de los gobiernos extranjeros, en el caso de los liberales fueron apoyados por Estados Unidos, Prusia, Francia, Inglaterra, y los conservadores por España.

De acuerdo al diseño institucional sobre el régimen político y sobre todo a la cultura política imperante, todo aquel que se convertía en presidente, únicamente era sustituido por las armas o por la muerte, allí están los casos de Santa Anna, Juárez, Lerdo, Díaz, éste último reformó el artículo 78 de la Constitución en 1887 para que se pudiera reelegir para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo si hubiesen transcurrido cuatro años. Finalmente en 1890, se reformó nuevamente la Constitución para admitir la reelección indefinida.

## b) Siglo XX

La transición de la Dictadura porfirista hacia el incipiente régimen de la revolución mexicana, no estuvo exento de complicaciones para definir el tipo de régimen político que se establecería con el paso de los años. Es pertinente mencionar que existieron pensadores que defendieron a la Dictadura como la única forma de régimen político necesario para el país, tal es el caso de Emilio Rabasa, quien afirmó:

La dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura... la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo... La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.

La dictadura, desde 1857, sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía<sup>24</sup>

En el mismo tenor, estuvo Andrés Molina Enríquez, quien en 1909 escribió:

La forma de gobierno tiene que ser todavía por muchos años, la dictatorial, tal cual la han establecido nuestros estadistas. Desde el momento en que nuestra población está compuesta... de unidades, tribus, pueblos y grupos, que presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Emilio Rabasa. *La Constitución y la dictadura. La organización política de México*, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 111 y 243

<sup>25</sup> Andrés Molina Enríquez. *Los grandes problemas nacionales*, México, ERA, 1983, p. 434

Hacia la definición del nuevo régimen político, Venustiano Carranza cuando convocó al nuevo Constituyente en diciembre de 1916, expresó:

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario... Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado... Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales<sup>26</sup>

Como respuesta a lo anterior, el 18 de enero de 1917, el Diputado Pastrana Jaimes afirmó que:

“... hemos maniatado al poder legislativo a tal grado que no será posible de hoy en adelante que ese poder legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la república o contra cualquier otro poder; pero esto no quiere decir que el absolutismo que tienen las cámaras lo vayamos a depositar en una sola persona; no quiere decir que porque no queremos dictadores, queramos un solo dictador. Lo que hemos hecho aquí al maniar al poder legislativo, quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al poder ejecutivo. El ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra constitución, no es un poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos

---

<sup>26</sup> Véase Congreso Constituyente, *Diario de los debates*, 1º de diciembre de 1916.

bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos<sup>27</sup>.

En la Constitución de 1917, en su artículo 80 se define el tipo de régimen político, que a la letra reza ““Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos””.

Empero, la espiral de la violencia política en el México revolucionario, particularmente de 1910 hasta 1928, periodo en el cual fueron asesinados los expresidentes Madero, Carranza, Obregón, y los caudillos Zapata y Villa; convirtiéndose el asesinato en el eje para el nacimiento del poder político en México; inmediatamente y para no dejar olvidada la cultura política de perpetuarse en el poder de 1928 a 1934 Plutarco Elías Calles ejerció el poder a través de lo que se denominó el *Maximato*. Después de su expulsión del país por parte del General Lázaro Cárdenas del Río, nace el presidencialismo mexicano.

### ***Presidencialismo en México***

Existen diversas interpretaciones sobre el presidencialismo en México, por ejemplo Diego Valadés, afirma que:

El sistema presidencial mexicano es resultado de una larga elaboración política y constitucional. Esto debe ser tenido en cuenta en el momento en que se plantea su transformación, porque no se trata de reencauzar una invención caprichosa o fortuita, sino de modificar un proceso histórico.

Así sea de manera sumaria pueden identificarse las etapas de formación del sistema presidencial en México, a partir de la lucha misma de independencia de la siguiente forma: a) caudillismo (representada por José María Morelos); b) despotismo (representada por Antonio López de Santa Anna); c) liderazgo republicano (representada por Benito Juárez); d) dictadura (representada por Porfirio Díaz); e) presidencialismo constitucional (con representación múltiple, por su mayor nivel de complejidad)<sup>28</sup>.

Valadés tiene una opinión suave de lo que fue el presidencialismo mexicano en el Siglo XX, a diferencia de Jorge Carpizo que le atribuye *facultades meta constitucionales* al presidente, veamos que opina:

---

<sup>27</sup> Diario de los Debates, *Op. Cit.*, p. 603

<sup>28</sup> Diego Valadés: *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2005, p. 73

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, tal y como ya lo hemos asentado, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole ---populares, en la jerga del propio partido--- que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México<sup>29</sup>.

### ***La alternancia***

La sociedad mexicana ha sido el motor del cambio político en México, si bien, no existe un *clivaje* que defina o clarifique el momento fundacional de la democracia mexicana, puesto que han sido muchos los hechos políticos, tales como 1968, 1988, 1997, lo que si podemos afirmar es que a partir de 1997 al asistir primero a un gobierno dividido y/o compartido cambia el rostro político del país y ya rumbo al año 2000, es en donde ya son inexistentes las facultades meta constitucionales del presidente, porque Ernesto Zedillo dejó al PRI elegir a su candidato a la presidencia y después de 71 años, el régimen político más longevo del planeta perdió el poder.

Con el hecho político de que el PAN ganó la presidencia de la república le da fin a las facultades meta constitucionales del presidente, aquellas como designar a su sucesor, nombrar al presidente del partido, designar y remover gobernadores, senadores, diputados federales, y principales presidentes municipales, todo esto afortunadamente se quedó en el pasado autoritario de México.

Para Diego Valadés, en el actual contexto histórico, y en cuanto al tema que nos ocupa este documento escribió que:

Todo indica que la reforma del Estado se encuentra detenida porque tropieza con un escollo fundamental: la permanencia de un sistema presidencial arcaico...La democratización del poder presidencial es una medida complementaria de la democratización de los sistemas electoral y representativo, que ya está dando frutos. No reformar el sistema presidencial es dejar la reforma democrática trunca y, peor todavía, exponerla a una regresión autoritaria.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Carpizo, Jorge. *Op. Cit.* p. 191.

<sup>30</sup> Valadés. Diego. *Op. Cit.*, 2005, pp. 120-123

El planteamiento central de Valadés es adoptar un gobierno de gabinete dentro de un sistema presidencial, aunque clarifica que:

*...debe distinguirse entre parlamentarización del sistema constitucional y parlamentarización del sistema presidencial. En el primer caso, toda la estructura constitucional del poder político tiende a adecuarse al sistema parlamentario, que es incorporado de una manera inmediata o gradual, para sustituir al sistema vigente (presidencial o tradicional); en el segundo, subsiste la estructura existente, pero se le agregan algunas instituciones de control político, incluso modificadas, de origen parlamentario<sup>31</sup>.*

*Excurso: Presidencialismo versus parlamentarismo*

Para los fines de este ensayo es importante clarificar los dos tipos de regímenes políticos existentes<sup>32</sup>, para lo cual utilizaré a Miguel Carbonell y Pedro Salazar<sup>33</sup>, quienes de manera esquemática presentan las características de los diferentes sistemas:

<b>Presidencialismo</b>	<b>Parlamentarismo</b>
Tanto el Legislativo como el Ejecutivo tienen su origen en el voto popular directo (su legitimidad proviene de dos elecciones diferentes). Ambos poderes (entendidos como órganos y funciones) están separados.	El órgano que goza de legitimidad democrática solamente es el Parlamento (electo directamente por el voto popular). Desde otra perspectiva, podemos decir que tanto el Parlamento como el gobierno obtienen su legitimidad de una sola elección democrática
Existe un Congreso (Poder Legislativo) casi siempre bicameral, sobre todo si se trata de Estados compuestos	El gobierno (Jefe del Ejecutivo y gabinete) responden ante el Parlamento, no ante el electorado. En este sentido, los poderes Ejecutivo y Legislativo

<sup>31</sup> Diego Valadés. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México; UNAM, 2007, p. 6

<sup>32</sup> Aunque ya no hay “modelos puros” sino que se entrecruzan, esto es algo que veremos posteriormente.

<sup>33</sup> Miguel Carbonell y Pedro Salazar. *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2006, pp. 117-118

	(entendidos como órganos) están unidos (aunque en el ejercicio de sus funciones están separados)
Ningún poder puede obligar al otro a renunciar (los miembros del gabinete no tienen responsabilidad política directa ante el Parlamento)	El Parlamento puede “destituir al gobierno” mediante un voto de censura (mayoría de los legisladores.)
No existe una puerta de salida: el titular del poder ejecutivo (gobierna) es electo por un plazo fijo y teóricamente inamovible (salvo en casos de juicios de procedencia, desafueros o <i>impeachment</i> )	El gobierno también puede disolver al Parlamento (llamando a elecciones). En este caso los dos pierden su posición de poder. Podemos hablar de que existen “una (s) puerta( s) de salida”
La jefatura del gobierno y del Estado están en las manos de la misma persona	

Resumiendo el debate entre parlamentarismo y presidencialismo, Dieter Nohlen en su balance final sobre esta polémica establece que en su carácter totalmente antagónico, las siguientes observaciones:

Por un lado, la negación del presidencialismo; por otro lado, una apreciación histórica del presidencialismo, sus logros, recursos, limitaciones y falencias según el tiempo y el lugar.

Por un lado, el análisis mono causal y unidireccional basado en la adjudicación de un valor dominante a la variable institucional; por otro lado, el diagnóstico multicausal y de causalidad circular, basado en la convicción de que existe una interrelación e interdependencia de los factores y que la institucionalidad política es sólo un factor, importante sí, pero relativizado a la vez por otros, como por ejemplo la cultura política, el desarrollo económico y social, la historia propia de los diferentes países, sus experiencias y aprendizajes, la estructura del Estado y demás factores, los cuales son quizá más importantes que el factor institucional propiamente tal.

Por un lado, la recomendación de dar un salto categorial de un sistema de gobierno al tipo alternativo; por otro, la recomendación de reformas incrementales, de adaptación del presidencialismo a los desafíos de un mejor funcionamiento y mayor gobernabilidad, sin excluir por eso reformas que van más

allá de la modalidad de adaptación siempre y cuando esto resulte conveniente en el caso concreto en cuestión.

Por un lado, la valorización de las propuestas de reforma de acuerdo a criterios de medición de la distancia entre estas propuestas y la receta general de un sistema parlamentario; por otro, la valorización de las diferentes propuestas según parámetros de la teoría del gobierno comparado y *que consideren seriamente los contextos concretos y elementos específicos del país en cuestión*<sup>34</sup>.

### ***Las Funciones del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno***

El presidente, como concepto se adoptó en la Constitución de los Estados Unidos y posteriormente en América Latina, tiene su origen en el medioevo británico, donde se refería como *precydentis of the land* a los señores que ejercían el poder local. Tiene sus raíces en el indoeuropeo *sed* (sentarse), porque quien se “sienta al frente” (preside) denota el poder que ejerce sobre los demás.

Las atribuciones del Jefe de Estado son: a) representar al país en el exterior; b) presidir actos protocolarios (simbólicos, como inauguraciones o desfiles, y académicos); c) recibir agentes diplomáticos; d) realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del gobierno, en casos de crisis; e) proponer al Parlamento o Congreso a quien, con motivo de disponer de la mayoría, deba hacerse cargo del gobierno. Esta facultad tiende a desaparecer en los sistemas parlamentarios donde el jefe de gobierno es elegido directamente por los ciudadanos; f) realizar los nombramientos del personal que le esté directamente adscrito.

El Jefe de gobierno es la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo; de ejercer las funciones coactivas del poder; de organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre fuerzas políticas. Para Diego Valadés “... el jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder, el jefe de gobierno realiza las tareas materiales del poder”.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Nohlen, Dieter. *Op. Cit.*, pp. 55-56

<sup>35</sup> Valadés, Diego. *Op. Cit.*, 2005, p. 19



## **Las Propuestas del PRI y PRD en la CENCA**

### **PRI**

Propone garantizar la gobernabilidad democrática del país que pasa por la Reforma del Estado, ello ante la nueva realidad política, de que a partir de 1997 ningún partido tiene la mayoría en el Congreso, pretende transitar de gobiernos divididos hacia “gobiernos compartidos, de colaboración o de consentimiento”, y la propuesta central es pasar de un “sistema político presidencialista renovado con un gobierno de gabinete que permita crear un sistema estable de alianzas entre fuerzas políticas y entre los Poderes...”, es decir crear la figura de Jefe de Gabinete.

Dentro de los argumentos que plantea están los siguientes: a) ha funcionado en otros países, b) será nombrado por el Ejecutivo pero ratificado por el Senado<sup>36</sup>, y tendría las siguientes facultades: 1. Será el representante del Gobierno Federal ante el Congreso, con derecho a voz; 2. Tendrá la relación política con el Congreso y las entidades de la república; 3. Sería el coordinador del gabinete y coordinador de la contraloría interna del Poder Ejecutivo Federal; 4. Informar al Congreso mensualmente el estado que guarda la administración pública federal; 5. El Congreso tendrá la facultad de retirar la ratificación del nombramiento del Jefe de Gabinete, con el voto de 2/3 partes de los integrantes del Senado de la República<sup>37</sup>; 6. Ante la creación de esta nueva secretaría desaparecerían las de Gobernación y Seguridad Pública; 7. El Senado ratificaría al gabinete.

### **PRD**

Plantea una nueva arquitectura constitucional que posibilite la gobernabilidad, y para lo cual propone la figura de Jefe de Gobierno, que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobiernos estables.

---

<sup>36</sup> Existe otra propuesta del ex Diputado Federal, Alberto Aguilar Iñárritu, en la cual sea la Cámara de Diputados la que ratifique al Jefe de Gabinete.

<sup>37</sup> En la propuesta de Aguilar Iñárritu, es el presidente quien lo remueve; véase el documento normativo, *Fortalecimiento y modernización democrática del régimen presidencial con prácticas parlamentarias*, México, CENCA, noviembre 2007.

## **Comentarios a las propuestas partidistas**

Ambos partidos políticos parten de una discusión teórico-política no adecuada en el ámbito de la Reforma del Estado, desde nuestro punto de vista, la discusión se debe centrar en la *nueva gobernanza* y no tanto en la gobernabilidad, sobre todo por su ambigüedad, veamos a que me refiero:

1. Desde el punto de vista de D. Achard y M. Flores<sup>38</sup>, existen cuatro bloques:

a) La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública, b) La gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores, c) La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia y de las respectivas dotaciones de decisionalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país, y d) La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.

En caso de que parta del bloque “c”, es otra la discusión entre gobernabilidad y tipo de régimen político, es importante resaltar que ambas propuestas únicamente pertenecen al ámbito del gobierno, a la capacidad de gobernar, y no se relaciona con la estructura constitucional del Estado y como tampoco en la conducción de la sociedad desde el gobierno, inclusive si tomo como hilo conductor a las provocadoras tesis de Niklas Luhmann, cuando afirma que “...una sociedad organizada en subsistemas no dispone de ningún órgano central. Es una sociedad sin vértice ni centro”<sup>39</sup>, y para centrar su pensamiento político, afirma que “el efecto del sistema político ya no es la gobernación y sus efectos tampoco son gobernables”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Véase Achard, D., y M. Flores. *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, FCE, 1997, pp. 23-24

<sup>39</sup> Niklas Luhmann. *Teoría política en el Estado de Bienestar*, España, Alianza Universidad, Tercera reimpresión, 2002, p.43

<sup>40</sup> Véase Luhmann.

Partiendo de lo anterior, para Luis F. Aguilar, introduce la discusión sobre la nueva gobernanza, la cual:

*...consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.*

El corazón del concepto de la (nueva) gobernanza es un *concepto descentralizado de la dirección social*. La sociedad ya no puede ser dirigida (controlada) por un centro de inteligencia (el Estado o gobierno). Los instrumentos sociales de control y dirección de la naturaleza y la sociedad, comenzando con el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico y siguiendo con los recursos financieros y gerenciales, están dispersos y distribuidos entre la multiplicidad de actores.<sup>41</sup>

2. Que haya funcionado en otros países la figura de Jefe de Gabinete, no significa que funcione en México, sobre todo al realizar un recuento histórico, haciendo énfasis en el Siglo XIX, además de nuestra cultura política schmittiana (amigo/enemigo) de los principales actores públicos, además del embate fragilidad de las instituciones políticas, a las que constantemente están sometidas, ello por el desprecio constante de algunos actores públicos.

3. En cuanto a la propuesta de fusionar las Secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública, y crear un Ministerio del Interior, es una visión nostálgica de lo que fue la Secretaría de Gobernación hasta los años ochenta, inclusive podemos afirmar que ante el proceso de diferenciación política que experimenta el país, la Subsecretaría de Enlace Legislativo funciona adecuadamente, que la mezquindad política imperante no se le quiera reconocer, es parte de la cultura política autoritaria que aún prevalece en el país.

4. La propuesta del PRD, para que esa figura impulse las coaliciones legislativas, es una visión paternalista y autoritaria, ya que no le otorga una mayoría de edad al Congreso de la Unión, particularmente en un contexto de gobiernos divididos y/o compartidos que el país ha venido experimentando desde 1997.

---

<sup>41</sup> Luis F. Aguilar. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, p. 99

5. En lo referente al proceso de parlamentarización de los sistemas presidenciales, el Senado ya cuenta con algunas características que lo ubican en esa ruta, las cuales se localizan básicamente en los incisos III y VIII del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de ratificar a los integrantes del Ejército, personal diplomático, magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, titulares de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y Banco de México, entre los más representativos.

6. La discusión que prevalecerá en los próximos años será la ratificación total del gabinete por parte del Senado, empero esto deberá estar aparejada con el talante y la maduración de la clase política mexicana, es decir se vivirá un dilema político estructural en el corto plazo: pretender elevar la calidad de la democracia o promover el retorno al autoritarismo desde las entidades federativas.

7. Finalmente, como afirma Diego Valadés "...que en derecho no existen soluciones perfectas, y que el funcionamiento de las instituciones guarda una íntima relación con su entorno cultural".<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Valadés, Diego. *Op. Cit.*, 2007, p. 3

## **ESTADO LAICO Y LIBERTAD RELIGIOSA**

*Dip. David Sánchez Camacho*

En el marco de la Reforma del Estado, se crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), en la que se establece entre otros, el Grupo de Garantías Sociales, **Subgrupo de Trabajo Derechos Civiles y Políticos y otros Derechos**, el que probablemente, fue el más analizado, discutido y el que más propuestas recibió en materia de derechos humanos y derechos sociales en general.

Después de más de 100 reuniones en las que se llegaron a 92 acuerdos, a pesar del número de propuestas que se discutieron, estas fueron en su mayoría rechazadas, por parte del Partido Acción Nacional, hecho que fue denunciado públicamente el 9 de abril de 2008 en el Palacio Legislativo de San Lázaro, por los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y por el Partido Convergencia.

Aún cuando la base de las propuestas en torno a las garantías sociales desde la perspectiva de los partidos antes mencionados, se fundamentaron en el fortalecimiento de un Estado democrático, social, laico y de derecho con la finalidad de propiciar las mejores condiciones para el desarrollo de una sociedad mexicana democrática, incluyente, de reconocimiento al estado de derecho, equitativa, justa; es decir, con igualdad de oportunidades para todas las personas, la mayoría no se aprobaron.

Asimismo, para el tema de garantía sociales, se contempló abonar los Tratados Internacionales, suscritos por el Estado mexicano para que éstos se ejecuten, traducidos en acciones que vayan en beneficio de la población como lo son los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Atendiendo propiamente lo relativo al **Estado Laico** y la **Libertad religiosa**, el planteamiento se basó en reformar los artículos 24, 40 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer claramente en la misma, el carácter laico del Estado Mexicano, así como de plantear la libertad de conciencia y de creencias desde la laicidad.

Es decir, con la intención de practicar y gozar la laicidad, término que se ha definido por algunos especialistas, como algo más que la separación Iglesia-Estado, debido a que es la laicidad la que otorga legitimidad a un Estado, lo que se traduce en un régimen de máximas libertades civiles para que las personas puedan vivir en armonía, ya que es a partir de la laicidad que una sociedad se puede reconocer en su calidad única de la humanidad, sumándose también la libertad de conciencia y la libertad de creencias, considerando el laicismo como un ideal universal, como la característica fundamental de un Estado que permite la convivencia pacífica, el respeto y la concordia lo que impide que se vulnere el trato igualitario para la sociedad en general.

Sin embargo, el tema en comento no fue la excepción, en torno al posicionamiento contrario por parte de las voces panistas, debido a que en el apartado denominado **ESTADO LAICO Y LIBERTAD RELIGIOSA** se propusieron reformas a los Artículos 24, 40 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

<b>TEMA</b>	<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA 1</b>	<b>PROPUESTA 2</b>	<b>APROBACIÓN</b>
<b>Libertad religiosa y objeción de conciencia</b>	<b>Artículo 24.</b> Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo,	<b>Artículo 24.</b> Toda persona es libre...(el resto del texto se mantiene igual)	<b>Artículo 24.</b> Toda persona es libre para profesar la religión o creencia de su elección y para manifestarla en público o en privado sólo o en	<b>En las mesas de trabajo de la CENCA fue aprobada la propuesta 2.</b>

	<p><i>siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.</i></p> <p><i>El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.</i></p> <p><i>Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.</i></p>		<p><b>comunidad con otros, incluyendo la práctica</b> de las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, <b>la enseñanza o difusión de sus creencias, y la observancia de los correspondientes preceptos morales,</b> siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.</p> <p><b>La libertad de religión o creencia implica la libertad de comportarse obedeciendo los mandatos de la propia conciencia. Cuando alguien se vea imposibilitado para cumplir una obligación legal por causa de un imperativo moral sincero, grave e ineludible, tendrá</b></p>	
--	---	--	---	--

		<p><b>derecho a ser eximido de esa obligación legal, en los términos establecidos por ley, siempre que dicha exención no redunde en detrimento de los derechos fundamentales de otros o de un interés jurídico superior.</b></p> <p><i>El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.</i></p> <p>...</p>	
--	--	---	--



**7. ESTADO LAICO Y LIBERTAD RELIGIOSA:**

<b>TEMA</b>	<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA 1</b>	<b>PROPUESTA 2</b>	<b>APROBACIÓN</b>
<b>República laica</b>	<b>Artículo 40.</b> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.	<b>Artículo 40.</b> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República <b>laica</b> , representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.		<b>En las mesas de trabajo de la CENCA fue aprobada la propuesta 1.</b>

<b>TEMA</b>	<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA 1</b>	<b>PROPUESTA 2</b>	<b>APROBACIÓN</b>
<b>Estado Laico</b>	<b>Artículo 130.</b> El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las	<b>Artículo 130. Los principios históricos de laicidad y de separación del Estado y las iglesias, orientan las normas contenidas en el presente artículo.</b>		<b>En las mesas de trabajo de la CENCA fue aprobada la propuesta 1.</b>

	<p>iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.</p> <p>Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.</p> <p>La ley reglamentaria respectiva que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:</p>	<p>Las iglesias, <b>asociaciones</b> y agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.</p> <p><b>El Estado mexicano, cuya legitimidad política proviene de la soberanía Popular, asume el principio de laicidad como garante de la libertad de conciencia, de todas las personas y, en consecuencia, de los actos que de ésta se deriven. Garantiza también la autonomía de sus instituciones frente a las normas, reglas y creencias religiosas o ideológicas particulares; así como la igualdad de todas las personas ante la ley, independientemente de sus creencias.</b></p> <p><b>El Estado garantizará la igualdad de trato y no establecerá ningún tipo de privilegio a favor de iglesia,</b></p>	<p><b>esta 1.</b></p>
--	--	--	-----------------------

		<p><b>asociación, o agrupación religiosa alguna.</b></p> <p><i>Corresponde exclusivamente al Congreso...</i></p> <p><b>Las autoridades federales de los estados, del Distrito Federal y de los municipios deberán guiar su actuación respetando y salvaguardando en todo momento, el principio de laicidad. El incumplimiento de esta obligación conllevará responsabilidad en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y las demás que establezcan las leyes.</b></p> <p>...</p>		
--	--	--	--	--

Para las propuestas anteriores se expuso en las diferentes reuniones dadas en la sede de la CENCA y del Palacio Legislativo de San Lázaro, los argumentos de las diputadas Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez del Partido Socialdemócrata (PSD), Martha Angélica Tagle Martínez del Partido Convergencia (PC) y Rosario Ortiz Magallón y un servidor del Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como de asesores y varios especialistas y Organizaciones No Gubernamentales, en donde deseo destacar la valiosa participación del Foro Inter eclesiástico Mexicano (F.I.M.) a través del Lic. Jesús López Lobato, Titular de la Secretaría de Asuntos Jurídicos del mismo; quienes en su conjunto, establecieron planteamientos en los que se fundamentaron diversas tesis a favor del laicismo del Estado Mexicano.

Recordemos que en los albores del siglo XIX, la sociedad mexicana se otorgó una nueva identidad. El México independiente no sólo necesitó de un nuevo programa político, como nación autónoma, sino que requirió de nuevas instituciones y de la disposición de recursos financieros para la implementación de políticas públicas.

Es hasta 1820, que el Clero debió cambiar su estrategia realista y contra- independentista, al jurarse la Constitución Liberal, después de la rebelión encabezada por el General Rafael Riego, en la que se establecen varias medidas liberales, destacando la igualdad en los derechos y prerrogativas de las colonias con la metrópoli y la libertad de comercio:

“En julio se reunieron las Cortes Españolas formulando algunas leyes contra el Clero como la supresión de la Compañía de Jesús y la aplicación de sus bienes al crédito público; la secularización de frailes y monjas la reducción de los diezmos a la mitad.”<sup>43</sup>

Por tales motivos, la Iglesia cambia su posición y mantiene una estrategia a favor de la independencia pero por vía de un emperador. Agustín de Iturbide logra ese propósito y promulga la Constitución de 1824, en la que se establece a la religión católica como religión de Estado y se garantizan los fueros y propiedades de la Iglesia:

“Artículo 3. La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.

---

<sup>43</sup> Mario Gill, Sinarquismo, su origen, su esencia y su misión, México, Ediciones Club del Libro México, pág. 269, 1944.

Es evidente que en un Estado que interviene a favor de una religión y que prohíbe cualquier otro credo, instituye la intolerancia como gobierno y la exclusión como principio de organización social. Una religión de Estado, atacará o limitará en lo posible, las garantías constitucionales. De hecho, aunque la intolerancia religiosa ha sido históricamente una característica del catolicismo en América Latina, el cristianismo en su origen, es una religión que predicaba y ejercía la tolerancia en términos generales.

Por ello, se debe entender, que el laicismo en el Estado mexicano debe pretender la concesión de libertad a un individuo para disentir en materia religiosa, política, cultural, sexual, etc., para construir la base del desarrollo de la libertad humana. Por ello, separación entre Iglesia y Estado de cualquier religión o credo, es fundamental para poder ejercer las libertades fundamentales de las personas.

Sin embargo, aun cuando la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, hoy día, otorga derechos económicos, sociales o culturales y los convierte en derechos fundamentales el respeto y la observancia aún están ausentes para algunos sectores sociales.

El carente ejercicio de los derechos humanos excluye la democracia y la organización constitucional propia, esto debido a que si no existe democracia tampoco se gozará del disfrute de los derechos tales como la equidad, libertad, igualdad; por lo que hay permanentemente, una negación a los derechos humanos, mismos que no pueden exigirse.

Retomando lo que el Foro Inter eclesiástico Mexicano en el documento intitulado **“FORO INTERECLESIASTICO MEXICANO Estado Laico vs. Estado Confesional”** suscrito por *Jesús López Lobato*<sup>44</sup> quien hizo llegar a esta diputación a petición de un servidor para el presente artículo y con base en el posicionamiento de los trabajos realizados para la Reforma del Estado, refiero lo siguiente:

---

<sup>44</sup> Titular de la Secretaría de Asuntos Jurídicos del Foro Inter eclesiástico Mexicano (FIM); cotitular de la Vocalía “Diversidad Religiosa y Creencias” de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD). Profesor-Investigador de la Universidad Sámman de Jalisco. Profesor e Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho del Centro Universitario de Educación Superior H. P. (CUESHP).

“...El F.I.M., programó para su participación en las labores en la CENCA y desde el ámbito Jurídico, una definición del Estado Laico de acuerdo a sus concepciones tanto teóricas como a su labor democrática, cultural y educativa en México. Delimitándolo como una estructura, viendo en él un instrumento jurídico-político anclado en el principio de soberanía popular; ajeno a cualquier influencia o intromisión externa ya religiosa, ideológica o filosófica; sostenido por un conjunto de principios y valores inexorables: libertad de conciencia, neutralidad confesional, educación laica, bien común, principio de igualdad, principio de libertad, principio de no discriminación, principio de separación del Estado y las Iglesias; teniendo como fundamento ético a los Derechos Humanos.

Henry Pena-Ruiz filósofo del laicismo, en torno al concepto de Estado Laico aporta los siguientes elementos: “... *el Estado laico no tiene necesidad de legitimación externa ni de una sacralización para justificar su manera de existir. Su única fuerza la origina la adhesión de todos los ciudadanos, quienes lo consideran como la objetivación de su propia soberanía.*”<sup>45</sup>.

Abonando a la línea de explicación; la investigadora Corina Yturbe manifiesta:

*“El “estado laico” se refiere al estado en que se prescinde de la enseñanza religiosa y, por extensión, al estado independiente de toda influencia religiosa, tanto en su constitución como en sus individuos. La noción de “estado laico” indica, en primer lugar, “lo contrario del estado confesional, es decir, del estado que adopta como propia una determinada religión y concede privilegios a los creyentes de ésta respecto de los creyentes de otras religiones y de los no creyentes”. En segundo lugar, desde el punto de vista de la relación entre Estado e Iglesias, las instituciones del Estado laico son autónomas con respecto a las organizaciones confesionales. Son neutrales, en tanto que no optan por una creencia particular en detrimento de las demás, sino que garantizan a todos los individuos libertad de religión y de culto, sin establecer entre las religiones ni un sistema de privilegios ni un sistema de control.”*<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> PENA-RUIZ, Henry. *La Laicidad*, Siglo XXI, México, Primera Edición en español, 2002.

<sup>46</sup> VÁZQUEZ, Rodolfo. Coordinador. *La laicidad Una asignatura pendiente*, Ediciones Coyoacán, México D. F. Primera edición, 2007.

Al hacer referencia a la doctrina de la neutralidad del Estado laico y siguiendo el hilo conductor de nuestra explicación; Alfonso Ruiz Miguel sostiene:

*“La doctrina de la neutralidad del Estado laico se despliega en un breve pero coherente catálogo de criterios como los siguientes: ante todo, localización primordial de las creencias religiosas y de su transmisión y enseñanza en el ámbito privado, en segundo lugar, calificación de cualesquiera creencias religiosas como expresión no de un deber sino de un derecho individual, que incardinado en el ámbito de la libertad ideológica, obliga al Estado a proteger también, de manera necesaria y con igual protección jurídica, la no profesión de creencia religiosa alguna, lo que incluye las ideas antirreligiosas, en tercer lugar, consideración de las reglas morales de peculiar inspiración religiosa como pecados sin trascendencia en la esfera política, que debe definir los delitos mediante criterios universalizables y, como forma aproximada de ello, a través de la discusión y la decisión democrática; y, la última pero la más importante, prevalencia de la argumentación y del consentimiento de los individuos ejercido en último término mediante el voto y el criterio de mayoría frente a la pretensión de la custodia de la verdad objetiva por sacerdotes y jerarquías eclesiásticas que pretenden custodiar verdades reveladas por la divinidad.”<sup>47</sup>*

Tal es la labor, la preocupación y gestión del F.I.M., en concordancia a las aproximaciones teóricas a este respecto realizadas por la investigadora Corina Yturbe quien aclara:

*“La primera condición del laicismo es la neutralidad del Estado. El respeto de las diferentes opciones espirituales y religiosas supone la independencia entre éstas y el poder político: ni éstas deben tener influencia en el Estado ni éste sobre ellas. Esta neutralidad tiene dos implicaciones, por un lado, neutralidad e igualdad van de la mano (...) por otra parte; la Administración Pública, sometida al poder político, debe ofrecer todas las garantías de la neutralidad; todo funcionario del servicio público tiene un deber de estricta neutralidad; solamente fuera de su servicio, en la esfera privada, el funcionario es libre de manifestar sus opiniones o creencias. Asimismo, también en relación con las finanzas hay una exigencia de neutralidad absoluta...”*

---

<sup>47</sup> Ídem. P. 160.

*El segundo principio jurídico del laicismo es la libertad de conciencia. El Estado no puede imponer ningún tipo de restricción en las elecciones filosóficas, políticas o religiosas de los ciudadanos. El Estado, en virtud de esa neutralidad, y de la igualdad ante la ley de las opciones religiosas y espirituales, no debe privilegiar ninguna de estas opciones. Pero, además, queda protegido y garantizado el libre ejercicio del culto, siempre y cuando no amenace el orden público.”<sup>48</sup>*

Estos elementos, vistos sucintamente hacen posible la existencia del Estado laico; a partir de ellos se concibe, conforma y reforma; *El Estado laico, sin embargo, no es un ente acabado y perfecto*<sup>49</sup>. Lo que nos precisa seguir discutiendo su temática a partir de la ética que lo hace posible, a saber, los Derechos Fundamentales; trabajando por su defensa e impulsando su consolidación.

...

¿Quién o quiénes son los adversarios del Estado Laico?

La respuesta es categórica, el principal antagonista del Estado laico es el estado confesional, es decir, el estado que adopta como propia una determinada religión y concede privilegios a la jerarquía o a los creyentes de ésta; discriminando y cometiendo actos de intolerancia contra los creyentes de otras religiones y de los no creyentes. Este asume la fe como cosa propia, como principio de unidad política. A. DE FUENMAYOR citado por Vicente Prieto, respecto a la confesionalidad expone: *“La idea de confesionalidad lleva consigo la de intolerancia. Un disidente religioso es también un disidente político, y en cierto sentido un traidor al Estado, a la soberanía del rey.”*<sup>50</sup>

Existe una tentación latente y en ocasiones cínica en algunas confesiones religiosas y de manera específica en la jerarquía católico-romana: el asalto al poder temporal.

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*, pp. 84-85.

<sup>49</sup> BLANCARTE, Roberto, *Cuadernos de la Laicidad 9, Libertad religiosa, Estado laico y no discriminación*, Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, México, primera edición, 2008.

<sup>50</sup> PRIETO, Vicente; *Op. Cit. Relaciones Estado-Iglesia...* p. 36.



Desde que sale de las catacumbas, refiriéndonos al catolicismo, se beneficia de los acuerdos trabados en Milán (313 d. C.). La ‘paz constantiniana’<sup>51</sup> cambia el rumbo de su historia. Desde la estructura del poder, la Iglesia empieza a organizarse de acuerdo con la nueva situación. Negocia con el Emperador y permite que éste convoque y presida sus primeros concilios: “*Los emperadores desempeñan una función cambiante en lo particular, pero predominante en lo general; al menos, se convocan [los concilios] con la autoridad imperial y son posibilitados por su apoyo técnico y financiero; sus decisiones adquieren vigor como ley imperial y reconocimiento general en la Iglesia.*”<sup>52</sup> Creando por primera vez en Nicea (325 d. C.) la estructura que en lo sucesivo ya no abandonará alejándose más y más de los elementos propios del cristianismo y fortaleciendo en cambio las bases del catolicismo más primitivo (*oriental por cierto y no latino*). Establece un Magisterio Eclesiástico que secuestra la verdad y monopoliza la salvación; se declara la cancerbera del cielo; adopta y adapta para sus propósitos el dogma;<sup>53</sup> instituye la ortodoxia como elemento de control de la conciencia más que vigía de la pureza doctrinal. Seduce a reyes, príncipes y emperadores, después ella misma los instala o quita; mezcla los asuntos terrenos con los espirituales y confunde a los incautos. Crea

---

<sup>51</sup> “La llamada ‘paz constantiniana’ se tradujo en una serie de medidas a favor del cristianismo [catolicismo], como por ejemplo la restitución de bienes, la exención para los sacerdotes de los oficios municipales, la facultad de otorgar testamento a favor de la Iglesia, la construcción de muchas basílicas cristianas[católicas] en todo el Imperio, la creación de la *episcopalis audientia*, o fuero episcopal, para las causas no sólo eclesiásticas sino también civiles, el monograma de Cristo en algunas monedas y en los estandartes del ejército, la sustitución del sol por la Resurrección del Señor para la celebración del domingo, la prohibición de servirse de la cruz como instrumento de suplicio, la cesión del palacio del Laterano al Obispo de Roma...”. Citado por PRIETO, Vicente; *Relaciones Iglesia-Estado La Perspectiva del Derecho Canónico*; Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca; Salamanca, 2005. A. DE LA HERA, *Sviluppo delle dottrine sui rapporti fra la Chiesa e il potere temporale*, en “*Corsi di diritto canonico*”, a cura di E. Cappellini, vol. II, Brescia 1976, p. 266.

<sup>52</sup> SCHATZ, Klaus; *Los Concilios Ecuménicos*, Trotta, España; 1999.

<sup>53</sup> “En la Iglesia [católica] antigua <<dogma>> significó una decisión disciplinaria y jurídica; la Iglesia oriental entendía por <<dogmas>> las tradiciones eclesiásticas no fijadas por escrito; liturgia, dogma, y doxología estaban allí estrechamente conectados. Entre los teólogos de la edad media el concepto de <<dogma>> apenas si juega algún papel; hablan de los <<articuli fidei>> entendiendo por los mismos los distintos miembros o eslabones de la confesión de la fe. Sólo en la edad moderna adquiere el <<dogma>> el sentido corriente hoy entre nosotros. El teólogo Chrisman (1751-1810) define el dogma como una verdad revelada por Dios, que mediante la sentencia pública de la Iglesia se presenta como una (verdad) que ha de creerse con fe divina, de modo que lo contrario es condenado por la Iglesia como doctrina herética.” FRIES, Heinrich; *Teología Fundamental*; Herder, Barcelona, 1987.

un modelo medieval en donde ella se constituye en el centro y fin de la vida espiritual y humana. Quien no acepte su visión del mundo y del cielo se gana una serie de estigmas: hereje, apostata, cismático; a los que les imprime carácter coercitivo toda vez que su doctrina y su derecho comenzaron a ser considerados como una parte del *ius publicum* romano y utiliza el brazo secular, (*emperador, rey, príncipe o señor feudal*), para neutralizarlos, excomulgarlos o exterminarlos, emprendiendo una persecución justa; todo por amor a su alma siguiendo las tesis de Agustín de Hipona.<sup>54</sup> En pocas palabras se declara poseedora de la verdad absoluta con la obligación de imponerla a todos (Ejem. Los procesos de Conquista de América).

Estas características son propias del estado confesional por antonomasia. Asaltan al poder terrenal y en no pocas ocasiones llegan a someterlo a sus caprichos que llegan a imponerlos como verdades absolutas sin derecho a cuestionarlas (*dogmas*). Dicha indiferencia entre el poder del Estado y la Iglesia asume un nombre: clericalismo. Éste no se conforma con el despliegue de sus funciones dentro de la comunidad de adeptos; lleva sus pretensiones con toda la intención de imponerlas al espacio público. No concibe otra realidad ni acepta otra forma de pensar que no sea la que el cavila y por todos los medios a su alcance pretende imponer a la sociedad común. Esta ambición la ha materializado muchas veces y en muchos lugares a través del secuestro y

---

<sup>54</sup> “Con el correr de los siglos, la Iglesia Católica pasó de ser una red de comunidades más o menos independientes a una firme organización jerárquica y burocrática que cubría todo el “mundo” hasta entonces conocido. El Obispo de Roma, el Papa, fue, en cierto aspecto, el heredero del emperador romano.

Dado que la dirección espiritual se consideraba superior a la profana, la Iglesia asumió una especie de derecho de supervisión sobre los reyes y príncipes.

Agustín utilizó una cita del Evangelio de Lucas para legitimar medidas de fuerza contra los herejes.

(Lucas 14, 20-24). De esta última frase –que en la Vulgata figura como *compelle intrare*–, Agustín dedujo que no sólo estaba permitido, sino que hasta se recomendaba obligar a los herejes a que ingresaran a la Iglesia e incluir a los paganos a que ingresaran en ella.

La persecución y el sometimiento; son buenos cuando surgen del amor al prójimo equivocado y ayudan a conducirlo por el “buen camino”.

“De la diferencia de motivos resulta la diferencia real”. Por eso es justo que la autoridad espiritual entregue al pecador a la autoridad temporal. El buen motivo es, pues, el que santifica los medios. Hay persecuciones justas e injustas.

Fue fatal el consejo de San Agustín de confiscar los bienes de las personas declaradas cismáticas o culpables de aferrarse a una herejía.

Agustín señala, a cada paso, que –en el fondo– es un “acto de amor” conducir por la fuerza a los errados al camino de la verdadera fe.” FETSCHER, Iring. *La Tolerancia*, Gedisa; Barcelona; 1996.

manipulación de la conciencia del individuo, de la sociedad en la que el individuo se desarrolla; del Derecho que regula sus relaciones interpersonales; apropiándose finalmente del Estado, utilizando infinidad de instrumentos y creando instituciones opresoras no sólo de la conciencia sino también de la propia persona. Las religiones oficiales, el Santo Oficio, el Derecho inquisitorial, el sacerdote-policía, el riguroso y también repetido examen (*la tortura*), la tutela a las Instituciones de instrucción y educación, las Cruzadas, la Cristiada. La dictadura clerical muta sustancial y materialmente de sus responsabilidades y asume otras formas: la imposición de un culto oficial y la persecución de los otros, la censura aplicada a las obras científicas, artísticas y filosóficas, entre otras aberraciones.

El laicismo al ser la antítesis del clericalismo, restituye el poder público a la totalidad del pueblo soberano constituido en comunidad política; conceptualizando la esfera pública como aquello que pertenece a todas las personas de dicha comunidad política, sin distinción de pertenencia o preferencia. “...lo que es sólo de algunos no puede imponerse a todos, y las referencias comunes tienen que estar exentas de cualquier tutela que pudiera consagrar un privilegio.”<sup>55</sup>

El estado confesional, el clericalismo y sus operadores (jerarquías y políticos títeres de éstas) son el principal obstáculo para el Estado laico. Allí donde una confesión se constituye en poder de dominación invadiendo el espacio público; se corrompen los elementos, principios y valores que lo sostienen impulsando la imbricación hacia un estado a ratos laico a ratos confesional.

Si los elementos del laicismo en el acontecer histórico del Estado en general y del mexicano en particular se han accionado en su flanco combativo; dicha activación ha respondido a la provocación y embates recibidos por parte del clericalismo; oponiéndose éste a un Estado pensado más allá de toda influencia o tutela religiosa o ideológica. El laicismo, contrario a lo que sus detractores argumentan, no es hostil a la religión, antes, como dice Savater: “*El laicismo no es en modo alguno una actitud antirreligiosa sino estrictamente evangélica: dad a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César. Consiste en resguardar las instituciones y leyes civiles de la férula religiosa.*”<sup>56</sup>

En México dice Monsiváis: “*Al laicismo lo activa la resistencia de la Iglesia católica a la mínima pérdida de sus privilegios, interpretados*

---

<sup>55</sup> “PENA-RUIZ, Henry. *La Laicidad...* op. cit. Pp., 9-10.

<sup>56</sup> SAVATER, Fernando, *Diccionario del ciudadano sin miedo a saber*, Ariel, España, 2007.

reiteradamente como “la esencia de la nación”.<sup>57</sup> El laicismo no se opone ni a la religiosidad ni a las religiones, se opone al dogmatismo, a la intolerancia, a los privilegios por pertenencia o preferencia, a los fanatismos. En el pensamiento y las acciones de los reformadores mexicanos del Estado en el siglo XIX esta presente esta tesis: “No sólo lucharemos contra el clero y sus aberraciones, sino tendremos que convencer al pueblo de que no estamos en contra de la religión, sino en contra de los abusos de la iglesia como institución (Melchor Ocampo)”.<sup>58</sup>

...

La crisis intestina que vive el catolicismo, que ni el Concilio Vaticano II pudo seguir ocultando, Joseph Ratzinger como Prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe (*Antes Santo Oficio y más atrás Santa Inquisición*) la identificó y describió punto por punto en la década de los ochentas, en la entrevista que le realizó Vittorio Messori y que después publicó la Editorial Católica<sup>59</sup>.

El panorama actual que contempla Benedicto XVI; antes que descalificar lo afirmado por él mismo en aquella entrevista lo confirma y sus embajadores acreditados en los Estados que mantienen relaciones con la Santa Sede y el jefe de Estado que la dirige han tenido que aceptar como lo es el caso del nuncio apostólico acreditado en nuestro país, Christopher Pierre; que sí esta la Iglesia católica romana en crisis. Y si el dogma, la moral y la liturgia se encuentran en crisis; sólo les quedan los elementos del clericalismo para rescatar el poder socio-político que han sabido negociar desde siempre con políticos que no han entendido su encargo como funcionarios públicos. Otorgándoles privilegios a sus padrinos políticos (*obispos, arzobispos, cardenales; que conforman la iglesia institucional*) violentando el principio del Bien Común.

---

<sup>57</sup> MONSIVÁIS, Carlos; *El Estado Laico y sus Malquerientes*, México, Debate/Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

<sup>58</sup> MARTÍN MORENO, Francisco; *México Ante Dios*, Alfaguara; México, 2006.

<sup>59</sup> RATZINGER, Joseph Card., MESSORI; *Informe Sobre la Fe*. BAC Popular, Madrid, 1985.

Nota: A través del libro el Cardenal Ratzinger hace mención a la crisis que aqueja al catolicismo; señalando los puntos centrales: crisis en el dogma, crisis en la moral, crisis en la liturgia; es decir, los elementos que hacen posible esta creencia.

En el presente, los ataques al Estado laico mexicano por parte de quienes ven en esta forma de pensar y estructurar la comunidad política un obstáculo para sus pretensiones, los realizan específicamente desde el clericalismo por medio de sus operadores y defensores, jerarquías clericales y políticas utilizadas por éstas. El atentado sistemático perpetrado por dichos operadores en nuestro país lo pone al descubierto Humberto García de la Mora<sup>60</sup>: *“Algunas de las pretensiones que la Iglesia católica mexicana trata de reivindicar, en miras de recuperar sus antiguos privilegios, son las siguientes:*

1. *Proponer que el Estado provea educación religiosa en las escuelas públicas.*
2. *Poseer y controlar directamente medios de comunicación electrónicos.*
3. *Subvención a los ministros de culto por parte del gobierno.*
4. *Oficializar la injerencia del clero en el ejército, mediante el reconocimiento de las llamadas capellanías militares.*
5. *La injerencia de los sacerdotes en asuntos políticos, incluyendo el poder ser votados, para acceder a puestos de elección popular.*
6. *Monopolizar la asistencia religiosa en hospitales, asilos, reclusorios y orfanatos”. ... ”*

Con base en lo antes señalado la visión política del PRD, es consecuencia del resultado histórico de las revoluciones como la Independencia de 1810, la Guerra de Reforma de 1855 y la Revolución de 1910; que dieron origen a las Constituciones de 1857 y 1917 respectivamente, insistiendo en la reivindicación prioritaria de la ampliación de los derechos y garantías sociales.

Las propuestas del PRD en relación al diálogo interreligioso, al Estado y educación laicos, al aborto, a la eutanasia y a las garantías de la libertad de todos los cultos y credos religiosos, serán el contrapeso natural para el programa de expansión de los intereses de la Iglesia, el neoliberalismo salvaje, de la derecha regresiva y el pragmatismo cínico y corrupto.

---

<sup>60</sup> GARCÍA de la MORA, Humberto. *Estado Laico y Libertad Religiosa*. Ponencia dictada en el Foro Internacional “Estado laico en el siglo XXI, retos y oportunidades” en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México; 27 noviembre de 2008.

La defensa de la democracia atraviesa por la defensa de sus instituciones culturales y políticas, ya que son éstas por la que se establecen las nuevas formas de organización social. Por eso, nos enfrentamos a dilemas tales como: democracia o tiranía; medio cultural diverso o barbarie: ética o corrupción; Estado laico o conflictos religiosos, como los acontecidos durante la Guerra Cristera, surgida durante los años 1926-1929.

Si vemos en retrospectiva podemos interpretar las afirmaciones políticas y sus valores, y evitaremos repetir indefinidamente los conflictos superados en la experiencia histórica, fundamentalmente, cuando la religión toma el poder de un Estado.

Por esos motivos, es prioridad la defensa de la laicidad, particularmente, la definición del Estado mexicano como laico, esto es, que supone en su definición la separación de la Iglesia católica y todos los credos con el Estado.

Esto tiene una serie de consecuencias que fundan el desarrollo democrático de nuestro país en donde:

- 1.- Establece la no participación moral del Estado en las políticas públicas de salud como en el tema del aborto.
- 2.- Es condición de posibilidad para ampliación de nuevas definiciones de la vida política laica articulada a derechos fundamentales: es allí en donde la diversidad sexual, el feminismo y la eutanasia concluyen.
- 3.- Un Estado moderno articula en sus políticas públicas y en los marcos jurídicos correspondientes estos principios de la vida laica.
- 4.- Un conflicto moral, un conflicto religioso, nos enfrenta al riesgo de una confrontación, cuya escalada es imprevisible. Todo tipo de exclusión o intolerancia conduce a estos conflictos: la xenofobia, la homofobia, el machismo se nutren de la ignorancia y el prejuicio.

Lo verdaderamente fundamental no son las leyes del mercado sino una vida social libre de la dictadura moral conservadora, es curioso que mientras la derecha en el poder impulsa un Estado que no intervenga en las leyes de la vida económica, pretenda que el Estado intervenga en la determinación de la vida moral de los ciudadanos por medio de la institución de la Iglesia Católica, el verdadero rostro de este liberalismo de mercado es el de la tiranía.

Espero que las propuestas planteadas en los términos antes señalados para reformar los Artículos 24, 40 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aprueben en el Pleno de la Cámara de Diputados como parte de las iniciativas presentadas por el PRD y rescatar el trabajo que durante más un año se llevó a cabo en la CENCA.

# **RELACIÓN EJECUTIVO – LEGISLATIVO AGOTADA BAJO UN PRESIDENCIALISMO AGOTADO**

*Dip. Ma. Eugenia Campos Galván*

## **Introducción**

En los últimos 20 años, América Latina ha reemplazado sus sistemas autoritarios por gobiernos democráticamente electos con la excepción de Cuba. Hasta el periodo de reciente transición democrática (1997-2000) México ha reflexionado sobre el régimen de sistema político más óptimo, el cual ha estado cimentado en un sistema unipartidista de gobierno, pero en la práctica este sistema implementó al presidencialismo rebasando las facultades constitucionales y por ende, vulnerando la división de poderes definidas por Montesquieu. Un fuerte centralismo reemplazó al sistema federalista de distribución de competencias y se transmitió una cultura política entre la elite del régimen de paternalismo, disciplina e irresponsabilidad por encima de los valores democráticos.

Esta contracultura ha impedido que después del año 2000 se establezca una sana y democrática, pero sobre todo, profesional relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En el presente artículo se explicará la diferencia en esta relación antes y después del año 2000 con la llegada del Partido Acción Nacional al Gobierno Federal y ante un entorno de amplia dispersión de poder.



También se describirá la causa del cambio en esta relación bajo un régimen presidencialista agotado y finalmente se emitirán algunas recomendaciones que no son necesarias cuando por años se ha previsto el fin de este régimen no sólo en nuestro país sino en la mayor parte de América Latina, sin embargo, resulta interesante hacerlo desde la visión legislativa como actor y testigo de varias reformas realizadas bajo este esquema: La relación ejecutivo legislativo va en un presidencialismo agotado.

### **La mecánica del sistema político mexicano previo al año 2000**

La concentración de poder al interior del Partido revolucionario Institucional (PRI) al interior de este así como al interior del Poder Ejecutivo, garantizaron el dominio de este partido en el sistema político mexicano hasta el final del siglo XX.

El éxito de este sistema político fue formalizado en 1929 con el establecimiento del Partido de la Revolución Mexicana el cual fue origen y base del PRI. La centralización y la fuerza de este régimen político sería luego manifestado a través de la influencia que se ejercería la presidencia mexicana. En la práctica, el Presidente de la República ejercería indudable poder y tal influencia en el sistema político que designaría a su propio sucesor, bajo la conocida práctica del “dedazo”. Además el presidente también nominaría a los secretarios de su gabinete, gobernadores, candidatos al Congreso de la Unión y alcaldes. Tan fácil como estos políticos podían ser nombrados, también podían ser removidos según la decisión presidencial<sup>61</sup>.

La conveniente relación de complicidad entre el poder ejecutivo federal y el partido oficial generaron no sólo una gobernabilidad a través de un sistema autoritario, pero a través de un sistema político altamente disciplinado, vertical. En esencia, el sistema político mexicano fue definido bajo el concepto de hiper- presidencialismo ó bien, bajo la dinámica en la cual “el ganador se lleva todo”.

De acuerdo a Jeffrey Weldon, el *presidencialismo*, tiene cuatro características: el Presidente de la República es también la cabeza del partido oficial (PRI) 2) El partido oficial cuenta con mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión. 3) Autoridad presidencial conferida en la Constitución Mexicana y 4) El presidente nombra a candidatos de representación popular.

---

<sup>61</sup> Weldon Jeffrey ien *Presidentialism and Democracy in Latin America* por Mainwaring Scott and Shugart Soberg Matthew. Página 225 Cambridge University Press. 1997.

Sobre las cuatro condiciones citadas que permitieron que el presidencialismo tuviera un lugar en nuestro país, solo una ha sobrevivido, la autoridad presidencial autorizada en la Constitución Política.

Los poderes informales que usó el PRI a través de varias décadas, no se estuvieron a disposición del Presidente Fox. Además el nuevo Presidente electo tuvo menos recursos para compensar a aliados y castigar a sus adversarios, por lo tanto ejercer menos control sobre el liderazgo de su partido y sobre todo, en lo que al tema nos ocupa: una nula ó muy baja influencia con respecto a la generación de acuerdos con el poder legislativo.

La siguiente tabla compara la representación política del Presidente Fox en la primera mitad de su administración en comparación con la última parte en la administración del Presidente Zedillo. Es evidente la brecha existente entre cada ex Presidente, así se reconoce también la llegada y despedida del presidencialismo y su excesiva concentración de poder. Este cuadro también brinda una mayor idea sobre los recursos y los aliados con los que estos dos ex Presidentes contaron para imponer la disciplina en su partido así como en el poder legislativo.

**Concentración de poder en México entre el Presidente Ernesto Zedillo y el Presidente Fox**

Contexto Institucional	Zedillo Julio-1-00 Presidencialismo con poderes informales	Fox Dic-1-00 Presidencialismo sin poderes informales	Diferencia
Diputados	49% (215)	41% (207)	-8
Senadores	59% (76)	36% (46)	-23
Gobernadores	21	7	-14
Gobernadores (Población)	67 65,476,533	22 21,190,373	-45
Mayoría absoluta Legislaturas locales	18	3	-15
Mayoría absoluta Legislaturas locales (población)	50% 49,058,159	10% 9,426,507	-40
Alcaldes	71% (1426)	16% (322)	-55
Alcaldes (población)	72% 62,909,147	36% 31,470,873	-36

Molinar Horcasitas Juan y De Swaan Mony. Movimientos Graduales y Pendulares: Transición Democrática y dispersión del poder en México. Ponencia presentada en el Seminario de IBERGOP, Gobiernos Divididos: Retos y Oportunidades. 6 de mayo de 2002.

Laurence Whitehead<sup>62</sup> académico especialista en las transiciones a la democracia, señala que durante 71 años de gobierno hegemónico, el partido conjuntó la relación entre el Estado y el partido. Ahora, después del año 2000 es necesario reconstruir esas relaciones de acuerdo al sentido original de la Constitución de 1917. Bajo la situación política actual ha sido visible que no existe institución política que funcione independientemente de la influencia que legó el presidencialismo. Hoy día que las Fuentes de ese sistema están agotadas, el régimen debe dar un vuelco de 360 grados.

<sup>62</sup> Whitehead, Laurence. Una Transición difícil de alcanzar en Política y Gobierno. Pág. 56. Centro de Investigaciones y de Estudios Económicos. México DF. 1996.

## **La relación Ejecutivo-Legislativo después del año 2000**

Después de 71 años de dominio del Partido Revolucionario Institucional, el triunfo electoral de Vicente Fox, significó que millones de mexicanos dieron la bienvenida a un cambio positivo en la escena política.

Posterior a la histórica elección del 2 de Julio, el electo Presidente de la República se embarcó en un ambicioso tour por varios países de América Latina y Europa en la búsqueda de las mejores prácticas y programas que pudieran ser adaptadas al nuevo gobierno de transición. Al interior del nuevo gobierno, se crearon equipos de transición a fin de identificar y organizar las mejores políticas sociales, económicas, ambientalistas y culturales para el nuevo gobierno.

Para la creación del nuevo gabinete del Ejecutivo Federal primero hubo de generarse un grupo reconocido como “head hunters” para identificar a quienes pudieran ejercer como funcionarios públicos mejor calificados para el trabajo sin tomar en cuenta la previa experiencia política ó la falta de esta.

El Presidente electo, el equipo de transición y la opinión pública en general fracasaron en identificar un problema potencial originado en la naturaleza del sistema político mexicano que heredaron todos los mexicanos. El reto no se refería al equipo de transición, a buscar las mejores políticas públicas ó a los mejores programas que marcaran un cambio para nuestro país. El verdadero reto y el obstáculo principal en el sexenio foxista fueron el mismo sistema político mexicano y el origen de este.

Tiempo después quedaría claro para los gobernantes que no habría política, programa, reforma o éxito alguno sino se redefinía la naturaleza de la estructura del gobierno para entonces generar los incentivos necesarios para que los actores políticos ante un clima de polarización participaran en los acuerdos.

Hay que recordar que bajo la dirección del gobierno que representó el PRI, el sistema presidencialista se desarrolló eficientemente, como resultado de una fuerte disciplina partidista e incentivos para la cooperación. Con la transición, estas prácticas cesaron. Tanto por que el nuevo gobierno federal no contaba ya con las mismas herramientas que durante el régimen hegemónico por dos razones: 1) una alta dispersión de poder y 2) una baja considerable en el número de herramientas para negociar (El presupuesto de egresos que anteriormente fue la herramienta más eficiente del régimen priísta hubo que someterse a negociación con los opositores).

Así, las viejas prácticas de negociación entre actores políticos debieron de ser reemplazadas por el nuevo estilo de construcción de acuerdos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Algunos académicos, líderes de opinión y hasta ciudadanos, han considerado la opción de continuar usando las viejas prácticas e incentivos del PRI a fin de asegurar una más efectiva ejecución de las reformas estructurales propuestas por el Presidente Fox. Sin embargo, positivamente, son más las voces que aseguran que “es mejor que se tomen las decisiones entre todos los partidos políticos aunque tarden más tiempo en ponerse de acuerdo”

Aún así, la actitud de la clase política sin tener claro cuales son las motivaciones para su actuar, lo cual ha sido evidente en las legislaturas posteriores al año 2000, es necesario reflexionar sobre si no un régimen de gobierno distinto al Presidencialismo, si por lo menos una o dos reformas indispensables que cambiaran la forma de interactuar de los representantes políticos en ambas cámaras.

En un país, donde urgen reformas estructurales (caso de la reforma energética, reforma fiscal, reforma laboral entre otras) y la oposición está negada a aprobarlas y sólo se logra aprobar lo posible más no lo necesario. En una Cámara de Diputados donde ya está demostrado que las reformas estructurales no pueden ser más que graduales por la falta de voluntad política de la oposición resulta muy difícil un cambio de régimen de golpe como lo sería del presidencialismo al parlamentarismo y en dónde por requerirse un cambio constitucional se necesitaría la cooperación de un mayor número de legisladores de oposición.

Ante la clara y evidente falta de voluntad de cooperación entre los actores políticos de oposición. Una vez más, el Partido Acción Nacional propone lo siguiente:

### **La necesaria profesionalización del poder legislativo**

Un poder legislativo con bajo nivel de profesionalización resulta una carga para la gobernabilidad democrática, en lugar de ser un impulso para la consolidación de las instituciones. Desde el año de 1997 con la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados para el PRI, se originó en nuestro país el fenómeno de gobiernos divididos, es decir, que el partido el cual ganó la elección para Ejecutivo Federal proviene de otro partido con el mayor número de legisladores en la Cámara de Diputados. En este sentido, el poder legislativo es quien tiene el control en las cesaciones más relevantes del país. El legislativo tiene el control de estipular impuestos, y como lo señalaría Jesús Silva Herzog Márquez “tiene el oxígeno del Ejecutivo federal”. La Cámara de Diputados

aprueba el presupuesto, vigila el control del gasto del Ejecutivo y decide sobre el diseño de la política pública que habrá de implementarse en el mismo Ejecutivo Federal gracias al presupuesto que aprobará.

Ante el nuevo poder, y el control que asume el poder legislativo en la vida institucional de nuestro país, resulta urgente la profesionalización de los legisladores. A fin de que exista un compromiso por el país a través de acciones responsables de gobierno por encima de las decisiones electorales.

El Partido Acción Nacional ha propuesto en las cámaras del Congreso de la Unión la reelección legislativa de alcaldes y legisladores. Durante la LX legislatura esta iniciativa fue firmada por legisladores jóvenes de diversas bancadas representadas en la Cámara baja, sin embargo, ha prevalecido el status quo en la decisión de impedir que esta iniciativa tenga un camino diferente a la “congeladora”.

Cabe destacar que sólo nuestro país y Costa Rica carecen de esta facultad en sus respectivas constituciones. En México, entre otras muchas cosas, la falta de reelección provocó por décadas como ya se comentó anteriormente, la subordinación del legislativo al poder Ejecutivo. La siguiente tabla, muestra como antes del año 2000, casi cada iniciativa enviada por el Presidente de la República al Congreso fue aprobada.

Obviamente, bajo esta circunstancia de subordinación del legislador al ejecutivo generó un poco ó nula profesionalización de los legisladores ante su labor como legislador y ante sus representados. Encuestas de opinión señalan como los legisladores representan la institución con menor legitimidad en nuestro país, aún por debajo de los policías.

*Iniciativas y aprobación de iniciativas, 1998-2000*<sup>63</sup>

1988-1991			1991-1994		
<b>Fuente</b>	<b>Introducidas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Fuente de origen</b>	<b>Introducidas</b>	<b>Aprobadas</b>
Ejecutivo	85	82	Ejecutivo	84	82
Legisladores	209	49	Legisladores	117	20
PRI	19	6	PRI	32	10
Oposición	190	43	Oposición	85	10

1994-1997			1997-2000		
<b>Fuente</b>	<b>Introducidas</b>	<b>Aprobadas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Introducidas</b>	<b>Aprobadas</b>
Ejecutivo	56	55	Ejecutivo	37	32
Legisladores	151	21	Legisladores	493	99
PRI	19	7	PRI	80	16
Oposición	132	14	Oposición	413	83

La gran mayoría de políticos que sirven como legisladores en la Cámara de Diputados lo hacen bajo la creencia de que nunca regresarán a la institución como tales<sup>64</sup>. Por ejemplo, durante el periodo de 1985 a 1991, un promedio menor al 10% de los diputados salientes es decir, 50 de los 500 volvieron a la Cámara de Diputados, esto sucedió después del término de un periodo, término necesario para regresar como legislador<sup>65</sup> (Lujambio 1995). El promedio de legisladores que regresaron a la Cámara de Diputados por una tercera ocasión disminuyó en un bajo porcentaje.

<sup>63</sup> Casar María Amparo e Marvan Ignacio, Gobernar sin Mayoría, México 1867-1997, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Mexico. 2002.

<sup>64</sup> Morgenstern Scott and Nacif Benito en Legislative Politics in Latin America. Cambridge University Press. página 259. 2002.

<sup>65</sup> Alonso Lujambio; El Poder Compartido. Océano Ed, México, 2000

## **¿Entonces, cuándo se negocia? La homologación del Calendario Electoral**

Cuando un sistema político cuenta con la disposición de la homologación en los calendarios de lecciones entre las dos cámaras de representantes y la de Presidente de la República, existe una alta posibilidad de crear gobiernos unificados puesto que la población participa mayormente en las elecciones pero además tiende a votar por el mismo partido aunque sean distintas elecciones de representantes<sup>66</sup>.

Por otro lado, la no homologación ó concurrencia en las elecciones generar un mayor riesgo para la creación de gobiernos divididos en lo que también ya es conocido y experimentado por los mexicanos que no es lo óptimo para la gobernabilidad. Si a este factor se le suma la generación de un sistema pluripartidista, la creación de consensos y alianzas se vuelve más difícil de lograr.

La condición más importante para la concurrencia de elecciones es que brinda espacio para la negociación entre distintas fuerzas políticas. Si el calendario electoral sujeta a los actores políticos del país a estar permanentemente bajo condiciones electorales, entonces es muy improbable la consecución de objetivos.

Bajo esta circunstancia, sólo los objetivos electorales serán alcanzados más no los significativos que exige la ciudadanía.

### **Conclusión**

La relación ejecutivo-legislativo bajo el esquema de un presidencialismo agotado, sin facultades meta constitucionales como se desarrolló en el pasado resulta todo menos una sana arquitectura institucional para el país. Si no logramos reformar nuestro sistema y adaptarlo a la circunstancia actual de la realidad política entonces estaremos condenados a caer en los mismos vicios y errores del pasado, todo con el fin de hacer que los actores políticos cooperen en la generación de alianzas y consensos.

El gran reto, y el tema sobre el cual debemos de reflexionar es sobre cual reforma, cual régimen, cual política y qué gobierno puede alcanzar el arte de descubrir como hacer que los actores políticos cooperen en la consecución de consensos y acuerdos de forma democrática.

---

<sup>66</sup> Morgenstern Scott and Nacif Benito en Legislative Politics in Latin America. Cambridge University Press. Página 223. 2002.



## **FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO**

***Dip. David Mendoza Arellano***

El régimen republicano y federal de nuestro país está expresado en nuestra Constitución política y, pese a que en ella se invoca la división y el equilibrio de los Poderes de la Unión, el arreglo republicano aún continúa siendo una aspiración popular.

En el texto de nuestras Constituciones generales de la república, que van desde 1824 y 1857 hasta la vigente de 1917, específicamente en sus artículos 40, 49 y 115, han estado plasmados los principios de la separación de poderes y la forma de gobierno republicano; sin embargo, la historia de México muestra grandes omisiones al espíritu y a la letra de nuestro ordenamiento jurídico supremo.

Solamente existe un ejemplo de nuestra historia que preserva el equilibrio y la división entre los Poderes de la República. Me refiero a la época de la Reforma, durante el siglo XIX, momento en el que los legisladores liberales realmente hicieron contrapeso a los titulares del Poder Ejecutivo. Además, el presidente de la Corte gozaba de peso y prestigio propios, al grado de ser el sustituto legal del presidente de la república en caso de falta definitiva.

Sin embargo, fuera de este breve periodo, los poderes republicanos naufragaron en la inestabilidad política durante prácticamente todo el siglo XIX, quedando a merced de los caudillos que encarnaban el poder, ya fuera como presidentes de la república o como rebeldes frente al poder establecido.

Quizás con Porfirio Díaz, la presidencia de la república alcanza, de manera más nítida, la característica de poder absoluto. En una especie de monarquía con ropajes republicanos que concentró el poder político y económico de un país que había cobrado conciencia de sí mismo en medio de la tempestad de sus luchas intestinas y de los embates de las potencias extranjeras.

Posteriormente, con el nuevo régimen que surgió de la Revolución, se intensificó el esquema centralista del poder representado por una confederación de caciques y caudillos regionales que después confluyeron en el Partido Nacional Revolucionario. A partir de entonces, se comenzó a operar la organización de una sociedad corporativa en donde el eje articulador del gran entramado social e institucional era justamente la Presidencia de la República.

El presidente logró acumular tanto poder que llegó a convertirse en el gran elector, el gran legislador y en el juez supremo de la nación, haciendo palidecer al poder de muchos de los monarcas que le fueron contemporáneos. El Ejecutivo mantenía subordinados a los otros poderes, tanto al legislativo como al judicial, y las esferas del Estado y del gobierno eran francamente indistinguibles.

Esta presidencia, que se desarrolló a lo largo de todo el siglo XX, exacerbaba el presidencialismo, con lo cual deformó el régimen republicano y federal pues no se respetaba el equilibrio jurídico, político y moral entre los Poderes de la Unión.

En la actualidad, México atraviesa por una etapa diferente en la que existe mayor pluralidad. Es por eso que se ha abierto el debate sobre la renovación y la reconstrucción de los equilibrios de los poderes republicanos.

Actualmente, varias fuerzas políticas coinciden en la necesidad de fortalecer nuestros principios constitucionales para garantizar independencia y libertad entre los Poderes de la Unión.

Por ello, uno de los capítulos sustanciales de la agenda política acordada por consenso de los grupos parlamentarios de la LX legislatura en el marco de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado, fue justamente el del equilibrio de los poderes públicos, fundamentalmente los que tienen que ver con el fortalecimiento del Poder Legislativo, proponiendo otorgarle al Congreso mayores facultades para evaluar el ejercicio de la función pública, ratificar las decisiones del Ejecutivo y pedirle cuentas de sus funciones.

Las propuestas en torno al fortalecimiento del poder Legislativo se plantearon con el objeto de generar un contrapeso fuerte en el Poder Legislativo que obligue al Ejecutivo a observar estrictamente sus facultades, rendir cuentas y compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, por el bien de la República.

México exige contar con un Poder Legislativo más eficaz y con una clara corresponsabilidad en la toma de decisiones fundamentales del país y en la conducción del destino de la patria junto con el Poder Ejecutivo; es por ello que, dentro de las nuevas facultades propuestas para el Congreso de la Unión, se propuso la ratificación de los nombramientos y la moción de censura para los secretarios de despacho y de los titulares de los órganos autónomos del Estado propuestos por el presidente de la república.

También se planteó eliminar el veto de bolsillo que consiste en la facultad que tiene el titular del Ejecutivo para promulgar a discreción las Leyes expedidas por el Congreso de la Unión, ya que aún después de un largo proceso legislativo, el Ejecutivo puede ser omiso al momento de publicar las Leyes sin que haya nada que lo obligue a hacerlo. Por eso sería importante establecer un plazo para que en caso de que las Leyes no sean promulgadas por el Ejecutivo, el Congreso tuviese la facultad de exigir la publicación de éstas.

Se propuso que la Cámara de Senadores tuviera facultades Constitucionales para evaluar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que elabora y presenta el Poder Ejecutivo Federal.

Se propuso tipificar y prohibir el tráfico de influencias, sobre todo, entre los legisladores, ya que no pueden convertirse en litigantes o promotores de intereses privados en contra del interés público y del Estado Mexicano.

Durante el proceso de negociación hubo un amplio consenso entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso, para establecer la rendición de cuentas de recursos presupuestarios de las comisiones legislativas y grupos parlamentarios ante la Contraloría Interna del Congreso y la Auditoría Superior de la Federación.

Se planteó promulgar una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión que permita y favorezca las coaliciones legislativas; aumente las facultades de las comisiones legislativas en materia de investigación, control y dictamen; establezca mecanismos para que las iniciativas no se congelen en las comisiones; estreche la vinculación de éstas con las distintas ramas del gobierno, dándoles facultades de planeación y evaluación del desempeño gubernamental, vinculatorias en la asignación de presupuesto; regule el cabildeo promueva la profesionalización de un servicio civil de carrera de los asesores parlamentarios y los directivos para garantizar un poder legislativo eficiente y capaz de dar continuidad a los trabajos de la anterior legislatura.

Se propuso otorgar a las Comisiones mayores facultades sobre las tareas legislativas a fin de que se descargue al pleno de las cámaras de una excesiva carga de trabajo, para ser órganos resolutivos de asuntos que si bien son formalmente legislativos, no lo son materialmente, tales como prestar servicios en embajadas, recibir condecoraciones, etcétera. Y por otro lado, que cada comisión ordinaria tenga un papel trascendente en la discusión del Presupuesto de Egresos.

También se planteó ampliar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, la propuesta consistía en modificar los artículos 65 y 66 Constitucionales para recorrer la fecha de inicio del segundo periodo ordinario, con el fin de equilibrar todo el año legislativo, con dos periodos de ordinarios de cuatro meses de sesiones y dos recesos de dos meses cada uno, se propuso ampliar la fecha de término del segundo periodo ordinario hasta el día 30 de junio, para sesionar durante cuatro meses seguidos, es decir, de marzo a junio, para sesionar durante cuatro meses seguidos y tener un receso de verano de dos meses y ya no cuatro.

Todas estas propuestas fueron promovidas por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática ante la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, sin embargo no lograron ser concretadas en la aprobación de las Iniciativas de reforma Constitucional.

## **Saldo Positivo del Proceso de Negociación en el marco de la Ley para la Reforma del Estado.**

Probablemente las únicas reformas, que dentro del marco de la Ley para la Reforma del Estado se lograron aprobar para fortalecer al poder Legislativo, son las que se hicieron a los artículos 69 y 93 Constitucionales que se presentan a continuación.

### **1.- Comparecencias bajo protesta de decir verdad.**

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática propuso fortalecer la capacidad legal de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, facultándose a las cámaras o a las comisiones legislativas para citar a comparecer bajo protesta de decir verdad, a los secretarios de despacho y a cualquier servidor público de la Federación. La reforma al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó de la siguiente manera:

“Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen *bajo protesta de decir verdad*, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades *o para que respondan a interpelaciones o preguntas*.

### **2.- Formato del Informe Presidencial**

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional propusieron cambiar el formato del Informe presidencial. La reforma Constitucional al artículo 69 quedó de la siguiente manera:

*En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.*

*Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad”.*

### **3.- Pregunta Parlamentaria**

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional propuso la instauración de la pregunta parlamentaria como una facultad de los legisladores para solicitar a los funcionarios del gobierno federal que entreguen la información que necesiten.

Dicha reforma se encuentra en el segundo párrafo del artículo 93 Constitucional:

*“Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción”.*

Aún queda mucho trabajo por hacer, la próxima Legislatura tendrá indudablemente que incorporar en su agenda legislativa todos estos temas para lograr que el Poder Legislativo cuente con mayores facultades que permitan que exista un verdadero equilibrio entre poderes.

## **EL FORTALECIMIENTO DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO**

*Dip. José Jesús Reyna García*

A 12 años de que la pluralidad política arribara a la Cámara de Diputados, sin mayoría de ningún partido desde entonces, y tan sólo 8 años y medio de la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, nos encontramos aún tratando de adecuar el marco normativo que rige el funcionamiento del Congreso de la Unión a las exigencias de esta nueva realidad, para hacer eficiente el ejercicio de la función legislativa.

La pluralidad política que prevalece en el Congreso de la Unión obliga a buscar nuevos mecanismos que faciliten la consolidación de acuerdos en su seno, que entre otros aspectos, abatan el rezago legislativo.

La falta de eficiencia en la función legislativa representa un obstáculo para la evolución política de México y, asimismo, incide en el desarrollo económico y social del país, al encontrarse en proceso de análisis, discusión y aprobación varias reformas que serían útiles para generar condiciones que promuevan el desarrollo sustentable, para mejorar las condiciones de vida y oportunidades para los mexicanos y hacer que nuestro país sea más competitivo en el ámbito internacional.

Así pues, encontramos que a fin de posibilitar el análisis y discusión de la totalidad de las iniciativas presentadas en el seno del Congreso de la Unión, de manera oportuna y adecuada, es necesario adecuar la normatividad que rige el proceso legislativo de manera que sea congruente con la práctica adoptada mediante reglamentos y acuerdos parlamentarios.

Principalmente, aun cuando no es lo único por hacer, es necesario fortalecer las comisiones legislativas, toda vez que en su papel de órganos legislativos encargados del análisis y dictaminación de las iniciativas, se han convertido en el embudo del proceso legislativo, en la mayoría de los casos por falta de recursos materiales y humanos, y en algunos otros es la falta de interés por discutir determinados temas lo que genera el retraso, de cualquier manera ambos resultan negativos.

De acuerdo con información disponible en la versión electrónica de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, durante la presente legislatura se han presentado, hasta el 5 de marzo de 2009, 2642 iniciativas y minutas.

De éstas se han dictaminado 491, que representan un 18.58% del total, lo cual nos indica un rezago legislativo de 81.42%. En esto cabe destacar que del total de iniciativas y minutas dictaminadas, únicamente lo fueron en sentido positivo 291, es decir, el 11.01% de las presentadas.

Si bien la necesidad de fortalecer el sistema de comisiones en el Congreso de la Unión fue un tema que se trató durante las mesas de negociación de la CENCA, materialmente sólo fueron abordados temas que coyunturalmente resultaban urgentes.

Se han presentado diversas iniciativas que inciden en el trabajo legislativo, señalamos la que se identifica como de la iniciativa preferente, por la cual se pretende que el Ejecutivo Federal y las fracciones parlamentarias tengan la facultad de presentar un determinado número de iniciativas al inicio de cada periodo de sesiones con el carácter de preferentes, lo que obligaría al Congreso a sancionarlas antes de que concluya el periodo de sesiones en que se presenten. A nuestro juicio esta propuesta no hace sino evidenciar la falla estructural que existe en la organización de las labores legislativas, pues si éstas se realizaran de manera adecuada, sería innecesaria una facultad de esta naturaleza.

Son las comisiones legislativas el eje real que agiliza o retarda y hace eficiente o no los trabajos de la Cámara, en ellas recae el trabajo sustantivo de la Cámara.



Por esto, cualquier reforma o mejora que se quiera conseguir en el trabajo legislativo, definitivamente pasa por reformar y adecuar el trabajo de las Comisiones. Su fortalecimiento puede lograrse con diversas y variadas modificaciones o reformas, entre ellas reducir el número de comisiones existentes, limitar el número de comisiones a que puede pertenecer un legislador, regular de manera detallada el trabajo interno de las comisiones, y buscando además la profesionalización de los órganos del Congreso.

En la actualidad el trabajo al interior de las Comisiones legislativas no cuenta con un fundamento constitucional, el cual si existía en el artículo 70 de la Constitución de 1857, dejando el constituyente de 1917 su desarrollo al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente por conducto de la Ley Orgánica.

Sin embargo, ninguno de los dos ordenamientos regula de manera concienzuda el trabajo al interior de las comisiones, limitándose la Ley Orgánica a la descripción de sus facultades y obligaciones, así como su integración, mientras que el reglamento se trata de un documento publicado en 1934 el cual ha quedado completamente desfasado por el transcurso del tiempo, siendo abrogado en partes por la ley orgánica, y en otros casos estableciendo disposiciones que en la práctica actual resultan inaplicables.

Podemos de manera convencional para efectos de este trabajo identificar las deficiencias y a su vez propuestas para fortalecer las comisiones en dos grandes apartados: las orgánicas y las de procedimiento. Sin dejar de mencionar otras generales, que no son propiamente de las comisiones pero que finalmente inciden en su trabajo.

## **ORGANICAS**

### **CANTIDAD O NÚMERO DE COMISIONES.**

Se requiere reducir el número de comisiones a una cantidad estrictamente suficiente para atender las necesidades legislativas, pues hasta ahora existe una gran cantidad de comisiones ordinarias y además, al principio de cada legislatura se integra una importante cantidad de comisiones especiales y luego también algunas de investigación. Este “crecimiento” se hace atendiendo a criterios de distribución de cuotas o beneficios entre fracciones parlamentarias.

Históricamente la creación de comisiones legislativas tiene el propósito de entregar prerrogativas a determinados diputados a través de las presidencias y secretarías de cada una de ellas, ya que de ello depende la asignación de asesorías y posible acceso a apoyos adicionales para el legislador.

En la presente LX Legislatura persiste una sobrecarga de trabajo para algunas comisiones y un mínimo para la gran mayoría. Mientras que algunas de ellas se encuentran rebasadas por el gran volumen de asuntos que le son asignados, la gran mayoría no recibe turnos de iniciativas, minutas o puntos de acuerdo.

Así pues, debe procurarse que las comisiones ordinarias, en su competencia correspondan lo más puntualmente posible con los ramos de la administración pública federal, lo que facilitará la coordinación que debe existir entre ambos poderes para la creación de las normas jurídicas y su efectiva aplicación.

Por ejemplo podrían conjuntarse en una sola las siguientes comisiones: Agricultura con Ganadería, Comunicaciones con Transporte, Defensa Nacional y Marina, Desarrollo Metropolitano y Distrito Federal, Desarrollo Social y Vivienda, Ciencia y Cultura con Educación, Justicia con Derechos Humanos, Puntos Constitucionales con Gobernación, etc.

De darse esto se obtienen dos beneficios, en primer lugar las fracciones parlamentarias no tienen que cubrir con sus diputados una gran cantidad de comisiones y por otra parte se evitan los turnos “compartidos” entre varias comisiones. Este tipo de turnos complica más la concreción de dictámenes y en la actualidad se ha evadido, pues cada comisión acuerda por separado, que entendemos no es el propósito de turnar a varias comisiones.

## **SELECCIÓN DE INTEGRANTES DECOMISIONES**

La selección de los Diputados que han de integrar las Comisiones debe realizarse preferentemente, atendiendo a la experiencia o su especialización en la materia, para de esta manera formar un cuerpo colegiado de expertos con una elevada capacidad de análisis en la materia que haga una eficaz y eficiente labor de estudio y análisis de las iniciativas que se presenten en la materia de que se trate.

Si bien la distribución de los espacios en comisiones atiende a la necesidad de representar proporcionalmente los porcentajes que representa cada partido políticos en la composición de la Cámara, éstos de alguna manera deben de cuidar la distribución de sus integrantes en las comisiones, atendiendo a ese criterio de especialización, y no tanto a los criterios políticos o a las necesidades que como partido político pueda tener.

En un momento dado el voto ponderado en comisiones también puede ser una solución, para que no se cubran espacios en comisiones con personas que no tengan el perfil y que por tanto dificultan el trabajo.

A propósito de especialización, también se requiere un especial cuidado en la selección de los presidentes de las comisiones, quienes deberían de acreditar de manera fehaciente su experiencia o preparación respecto de la materia que corresponde a la comisión que se pretende presidan.

### **RESTRINGIR LA CREACIÓN DE COMISIONES ESPECIALES.**

La creación de comisiones especiales coincide en muchas ocasiones con el ámbito de las ordinarias, generado duplicidad por lo menos de contacto, lo cual nos muestra que no es ésta una decisión afortunada. Adicional a lo anterior debemos reconocer que los resultados y efectos de las actividades de las Comisiones Especiales en la mayoría de los casos son mínimos, y si por el contrario implican el ejercicio de recursos adicionales.

La propuesta no es que se evite totalmente la creación de comisiones especiales, sino que estas se integren con diputados que estén en la o las comisiones que se correspondan con la materia y se creen como subcomisiones.

Muchas veces se busca el impacto político con la creación de estas comisiones, pero este se logra con el simple acuerdo de crearla.

Así, lo recomendable sería que en el seno de la comisión correspondiente se creara una subcomisión con responsabilidades específicas y tiempo preciso para el cumplimiento de sus tareas.

En conclusión, consideramos que debe restringirse la creación de las comisiones especiales independientes de las comisiones ordinarias, a aquellos casos en que la materia de que se trate no corresponda a la competencia de alguna comisión ordinaria.

### **REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE COMISIONES EN QUE PUEDE PARTICIPAR UN LEGISLADOR**

Actualmente un Diputado pertenece hasta tres comisiones ordinarias y esto genera dificultades en el trabajo legislativo. No puedo asegurar que sea la mayoría pero si son muchas las veces en que las reuniones de las comisiones se suspenden por falta de quórum y muchas veces la inasistencia del legislador se debe a su participación en reunión de otra Comisión.

Por otra parte, el pertenecer a tres comisiones distintas y que pueden atender diferente materia, implica la imposibilidad de que el legislador se dedique, y especialice en una materia, para que sus aportaciones sean aún más calificadas; la participación simultánea de los legisladores en distintas comisiones, sin duda, dispersa sus intereses y limita su nivel de especialización.

Por esto proponemos que cada legislador pertenezca únicamente a una comisión, lo que permitiría con su dedicación la especialización en la materia y algo muy ventajoso que en un momento dado todas las comisiones pudieran sesionar simultáneamente.

Ello no limitaría la determinación, por algún interés especial, de cualquier diputado de participar en los trabajos de otras comisiones, ya que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé la posibilidad de que los diputados puedan asistir a las reuniones de comisiones de las que no forman parte contando con voz pero sin voto.

## **SECRETARIA TECNICA DE LAS COMISIONES.**

Los secretarios técnicos de las comisiones son un elemento fundamental para la organización del trabajo al interior de las mismas, toda vez que son quienes materialmente tienen bajo su control el archivo documental de las comisiones, y a su vez coordinan los trabajos al interior. Es evidente la relevancia del papel que desempeña, motivo por el cual debe de garantizarse que se trate de un cuadro con el perfil técnico idóneo para el cumplimiento de esta labor.

Actualmente, el secretario técnico es nombrado por el Presidente de la Comisión, por lo que únicamente atiende al compromiso que tenga con este, lo que no asegura que se trate del elemento idóneo para esa función. Por tanto, debiera considerarse la posibilidad de implementar un medio de designación que asegure las capacidades técnicas de dicho funcionario, lo cual podría realizarse involucrando a los demás miembros de la mesa directiva de la comisión en su designación, o lo deseable mediante el establecimiento de un servicio profesional de carrera para estos y los asesores de la comisión.

Además existe una desvinculación entre los órganos “centrales” de la Cámara, como es la Secretaría General y las comisiones y también entre estas, se depende totalmente de actitudes.

Como ya dijimos el Secretario Técnico de la Comisión es el eje sobre el cual gira el trabajo de esta, pero él depende únicamente del Presidente de la Comisión, cuando sería pertinente que hubiera un órgano central encargado de coordinar o por lo menos de coordinarse con los secretarios técnicos para que haya un trabajo de conjunto y en armonía en la Cámara en su conjunto. Que puedan fluir en ambos sentidos los apoyos que fueran necesarios.

### **DE PROCEDIMIENTO**

#### **ESTABLECIMIENTO DE UN CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD Y JURIDICIDAD**

Es necesaria la existencia de un área técnica de alta calidad, que lleve a cabo un estudio de constitucionalidad y armonía jurídica respecto de cada iniciativa presentada al Pleno. De manera tal que en el momento que la iniciativa se turna a la comisión, dicha área procede a su estudio que hagan llegar a la comisión de turno de inmediato, para que esta o estas tengan un primer referente al iniciar su análisis, de tal suerte que si en un primer momento se encuentra que tiene características de constitucionalidad o no armoniza en la estructura jurídica vigente, ello

pueda ser suficiente para dictaminar su archivo, evitando análisis innecesarios, en detrimento del tiempo para analizar otras iniciativas.

## **ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA**

Una vez realizado el análisis previo de constitucionalidad y juridicidad, la propia área técnica que se propone debería de presentar a la Comisión una relación de todas las jurisprudencias que se relacionaran con el tema, a fin de que la Comisión las tenga en cuenta, formen parte del cuerpo del dictamen que se emita.

Al valorar el legislador los criterios del juzgador e incorporarlos en la norma se evitaría en todo litigio recurrir a criterios jurisprudenciales; y también si los ha valorado y desechado, el juzgador no podrá aplicarlos en el mismo sentido que lo venía haciendo.

Debiera verse impelida de manera obligatoria a hacer una revisión exhaustiva de las demás iniciativas que se encuentren relacionadas con el tema, a fin de que sean consideradas todas las propuestas relacionadas.

Asimismo, debiera realizarse un análisis de la jurisprudencia que hubiese sido emitida por los órganos del Poder Judicial de la Federación en la materia, a fin de que sea considerada en el cuerpo del dictamen y que en todo caso, los criterios reiterados por estos sean incorporados en la legislación vigente, evitando de esta manera nuevos juicios de amparo en contra de una disposición que ya haya sido interpretada de determinada manera o en su caso declarada inconstitucional.

## **PROGRAMACIÓN DE REUNIONES EN COMISIONES**

Son muchas y diversas las causas que ocasionan el ausentismo en las reuniones de comisiones, una de ellas es que la cita muchas veces es impronta, por lo que en cuanto a tiempos es muy necesario ordenar el trabajo en comisiones, para lo cual se requiere:

- Señalar un tiempo mínimo de anticipación con que se puede citar a reunión.
- Indicar un tiempo máximo para declarar la falta de quórum.

De igual manera, debería de prohibirse la celebración simultánea de sesión plenaria y de comisiones, salvo que en caso de necesidad lo apruebe el pleno. Esto deberá disminuir el ausentismo tanto en comisiones como en las sesiones de pleno.

Se aseguraría la participación de los legisladores en las reuniones de comisión, y su presencia en el salón de plenos durante las sesiones.

## **PLAZO DE DICTAMINACIÓN**

Es importante tener en cada iniciativa un plazo para que sea dictaminada, buscando la forma de que se establezca cualitativamente relacionado con la iniciativa, de lo contrario llegamos a la violación permanente de las disposiciones, como es el caso del artículo 87 del reglamento, el cual a la letra dice:

***Artículo 87.-** Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.*

Resulta evidente que dicha disposición se viola en prácticamente todos los casos, pues al contrario de lo que establece, es verdaderamente excepcional que se logre dictaminar una iniciativa o minuta en dicho periodo, salvo cuando se trata de asuntos muy específicos que se encuentran previamente acordados o bien que cuentan con un elevado grado de aceptación por parte de los legisladores.

De no lograr definir un sistema que permita poner un término para cada iniciativa o grupo de iniciativas con características similares, lo menos que puede hacerse es establecer un periodo mayor.

En lo personal, aun cuando se que resuelve por completo el problema del rezago, no soy partidario de la caducidad legislativa.

## **TIPOS DE REUNIONES DE COMISIÓN**

La experiencia nos indica que en las comisiones no hay propiamente reuniones de trabajo. Las iniciativas no se analizan. Se revisan, analizan y discuten los proyectos de dictamen. Se requiere de reuniones propiamente de trabajo en las cuales la comisión analice someramente las iniciativas recibidas, oriente como deberá dictaminarse y comisione entre sus integrantes a quienes sean responsables de elaborar el proyecto de dictamen.

Por esto se propone como parte de una adecuada programación de los trabajos de las comisiones, que se realice una distinción entre las reuniones que tienen como objeto la discusión y votación de las propuestas de dictamen de aquellas a que se cite con el objeto de analizar propiamente los asuntos de su competencia y trabajar materialmente en la elaboración de los dictámenes.

## **PUBLICACION DE PREDICTAMENES**

Se propone que los predictámenes elaborados que vayan a ser sometidos a análisis, discusión y aprobación por las comisiones, sean publicados en la Gaceta Parlamentaria y con un determinado plazo de anticipación a la reunión.

Esto cumpliría varios propósitos, uno que los actos del Congreso cada vez sean más publicitados, que la sociedad no perciba en los legisladores una actuación precipitada en una actividad tan importante y trascendente como es la de legislar, que tenga certidumbre de que se realiza un proceso legislativo formal, adecuado, a tiempo, sin precipitaciones y sin tardanzas.

Al interior de la Cámara permitiría que todos los legisladores, no solo los integrantes de la Comisión estén enterados de los temas y avances que hay en la actividad legislativa e incluso para que de tener un interés especial o propuesta que hacer respecto del dictamen, pueda participar en su análisis y discusión.

## **REVISIÓN DE ESTILO**

Me parece una posición compartida por varios legisladores, que muchas veces los dictámenes carecen de una adecuada redacción esto ciertamente ocasiona que las comisiones estén presentando en el pleno “correcciones” a sus dictámenes. Y muchas que no se advierten a tiempo o por falta de consenso no se presenta a tiempo, hace que se apruebe con esas deficiencias.

Por esto consideramos que una vez que el dictamen ha sido aprobado en el seno de las comisiones respectivas, debiera de pasar, por una revisión de corrección y estilo.

El proceso legislativo tiene otras fallas, algunas de comisiones y otras importantes en la organicidad de la Cámara y otras en el proceso propiamente de aprobación por el Pleno, no corresponden a este trabajo señalarlas.

Pero es responsable decir que el gran pendiente del Congreso de la Unión con el pueblo de México, es su propia reforma, que así como ha mostrado capacidad para hacer otras reformas, la electoral, la judicial, tenga el empeño y la decisión para hacer la Legislativa.

Hacerla de una vez y a fondo, no con “parches” que únicamente atenúan los males pero no los remedian.



## **LA DEMOCRATIZACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

***Dip. María Elena Álvarez de Vicencio***

La palabra *municipio* aparece en nuestro idioma hacia 1490, cuando se reconocen los fueros de las comunidades primarias y municipales en España. Como casi todas las palabras de la época, proviene del latín, a partir de dos términos: *munus*, que significa obligación o tarea, y *capere*, tomar. El sentido original de la palabra municipio es llevar los unos las cargas de los otros; es decir, llevarlas en común.

El municipio emerge como institución al mismo tiempo que el estado moderno. Por su naturaleza es célula cívica, social y política; es centro de cultura y educación y es también unidad de producción.

Después de la familia es la primera agrupación natural, en la cual se realiza la convivencia y donde las virtudes se pueden fortalecer.

En el Ayuntamiento las familias, por tener características similares y por coincidir en la misma tierra, aúnan sus recursos para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades y para alcanzar la perfección relativa a la atención de sus funciones, como son las de propiciar sustento material y aliento espiritual.

## **Concepción moderna del municipio**

La presencia moderna del municipio con su gobierno local, aparece en el mundo al mismo tiempo que se perfecciona la figura jurídico-política del Estado, con su explicable tendencia hacia la centralización del poder.

En la segunda mitad del Siglo XVIII surge una corriente de pensamiento, el Despotismo Ilustrado, con un impulso reformador inspirado en el lema “todo para el pueblo pero sin el pueblo” y el arma que se usó para lograr la reforma fue la centralización. Por esa razón, el municipio se vio sujeto a una absoluta centralización administrativa y fiscal.

Desde el Renacimiento, en varios países como Francia y España, se dio una tendencia hacia la centralización y hacia el aumento del poder real. Esta tendencia, nacida con la corriente del Derecho Romano y la influencia de los legistas, acaba casi con la autonomía municipal. Los reyes pusieron al frente de los municipios a funcionarios extraños, distintos de los jueces de fuero; así nacieron en España los corregidores, hasta que en 1835 pasaron sus atribuciones judiciales a los jueces de primera instancia y las gubernativas y económicas a los alcaldes, pues si bien hubo posteriormente alcaldes-corregidores, ni tuvieron atribuciones judiciales ni alcanzaron la importancia de los corregidores antiguos.

Pese a este proceso de pérdida gradual de la autonomía municipal, al municipio se debe la doctrina de la soberanía nacional, entendida ésta como la voluntad de todos y cada uno de sus componentes, al municipio se debe pues la aparición misma de las nacionalidades.

## **El municipio en España**

En España, el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrollaron el espíritu de independencia; gracias a éste pudo defenderse durante tres siglos el poder de Roma. Posteriormente, con la caída del Imperio Romano, España sufrió la invasión de los godos, pero el municipio conservó entre los visigodos la organización y la autonomía de que gozaba en los últimos tiempos del imperio romano.

En la organización municipal se practicaba la democracia directa y el concejo abierto; éste se congregaba los domingos al son de campana para tratar y resolver los asuntos de interés general. Los municipios se agrupaban en las “Hermandades” para coordinar sus actividades, y sobre todo, para defender sus fueros y sus privilegios contra el poder del rey. Tenían también representación ante las cortes, por medio de procuradores, cuya intervención fue muy benéfica para los municipios.

Una ejemplo de esa vida municipal fue el caso de los municipios aragoneses, los cuales tuvieron plena autonomía administrativa, respetada por los reyes y nobles, no obstante haber constituido una alianza, la cual lejos de limitar su autonomía la consolidó. Esto se puede ver claramente en la frase con que se consagraba a los reyes, la cual decía así: “Nosotros, que somos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestro fuero y libertades; y si no, no”.

El municipio español, como las demás instituciones de la cultura hispánica de la época, estaba saturado de esencias espirituales que habían sido acuñadas en un lento proceso cultural; un humanismo substancial y activo era la base de esas instituciones.

Pero la época del florecimiento de las libertades municipales en España no duró mucho; la autonomía municipal se vio continuamente amenazada por el poder central. En 1520 se reunieron en Ávila los representantes de 15 ciudades y villas castellanas y formaron una “Junta Santa” para defender la libertad municipal y poner límite a los excesos del emperador Carlos V. La guerra tuvo el carácter de una lucha entre las comunidades y el absolutismo: se le llamo la guerra de las Comunidades de Castilla y a los soldados municipales se les llamó los comuneros.

El 21 de abril de 1542 los comuneros fueron derrotados en los campos de Villalar y los tres jefes pagaron con su cabeza su amor a la libertad. Toledo soportó un terrible sitio de diez meses hasta que María de Pacheco viuda de Padilla, quien dirigía la defensa, logró escapar. Mucha sangre corrió en las ciudades que sufrieron la venganza de los imperialistas. El desastre de Villalar es un acontecimiento luctuoso en la historia de los municipios españoles.

En el régimen municipal español se puede hablar de una etapa pre-Villalar y de otra post-Villalar. El triunfo de Carlos V sobre los comuneros de Castilla significó la victoria del absolutismo y de la centralización.

## **El municipio en México**

En México “la historia nos orienta al régimen municipal. De la misma etapa precortesiana, vienen antecedentes que merecen estudio más especializado y amoroso. Lo comprueban cédulas y ordenanzas relativas a la conservación del régimen propio de las comunidades indígenas y lo acredita la prudencia de Don Vasco en sus Hospitales. Cómo olvidar, por otra parte, que el primer acto en el proceso de formación de la nueva nacionalidad, fue un acto municipal que selló para siempre nuestra vinculación con los ideales políticos del Occidente en los que el municipio, la comuna, la ciudad, tenían ciertamente un profundo arraigo y una función capital en el ordenamiento de la vida común. A través de los siglos, la Polis nos trae el aroma de Grecia y, desde Roma, la ciudad da a la sociedad humana la reciedumbre militar y jurídica de sus instituciones mejores y de su léxico más noble. A través de la Edad Media luminosa, con brillo peculiar resplandece la comunidad municipal. Y en el poderoso eslabón inmediato de nuestra vinculación con Occidente, en España, no terminó en Villalar la gloria del Municipio y sus posibilidades siguen siendo tal vez la mejor promesa de una noble ordenación jurídica que resuelva sus complejos problemas actuales.

Cuando en la Península se ahogaba la voz de los comuneros, el Nuevo Mundo recibía y hacía suyo el legado salvador del Municipio, de tal modo que los mismos monarcas promotores de la centralización en España fomentaron aquí en nuestra América la vida municipal, reconociendo sus instituciones, rodeándolas de protección, haciéndoles mercedes y otorgándoles con solicitud y con orgullo paternas, títulos y blasones que eran entonces gracia importante y señalada”.<sup>67</sup>

## **Época Prehispánica**

“A la llegada de los españoles, México era un mosaico étnico de más de 600 grupos indígenas que se encontraban en muy diversos estadios de desarrollo, se hablaban unas 800 lenguas... podían encontrarse diferentes economías clasificables en dos tipos fundamentales: en las estepas y desiertos del norte habitaban grupos nómadas que se dedicaban a la recolección, caza y pesca. En el resto del país había una población más densa cuya ocupación era la agricultura sedentaria”.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Manuel Gómez Morín, **Diez Años de México**, Editorial EPESSA, México, 1983, pp. 212 – 215.

<sup>68</sup> Enrique Semo, **Historia del capitalismo en México**, Editorial Era, México, 1979, p. 21

Hacia el año 1500 existían poderosos estados en el centro de México. Uno era el Azteca que imponía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos; solamente asignaba representantes para cobrar tributo. En el sureste, entre los años 300 a 900, había florecido la cultura maya; en el siglo X ésta sufrió un colapso, sin explicación hasta la fecha.

Las culturas maya y azteca son consideradas como las de mayor desarrollo en el territorio mexicano y su cultura política forma parte del origen más remoto del municipio mexicano.

Los mayas ocuparon la Península de Yucatán, los actuales estados de Tabasco y Chiapas y parte de lo que hoy es Guatemala, Honduras y El Salvador. El perfil de esta sociedad se definió a partir de su organización socioeconómica, la cual le permitió construir grandes y asombrosas urbes. De acuerdo con estos antecedentes, se considera que el mundo maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades. Las obras y las prestaciones de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y tributación bastantes avanzados.

Los aztecas, al igual que los mayas, alcanzaron un alto grado de desarrollo: su organización sociopolítica descansó en el clan y en la tribu. En la Ciudad de México Tenochtitlan, la fundación de la urbe o recinto sagrado fue un acto religioso, y en torno a este recinto se extendió la ciudad dividida en barrios o *calpullis*. El *calpulli* era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo, y en él la alianza de las familias determinó una forma de gobierno: la del Consejo. Había además varios funcionarios del *calpulli*: el *tecuhtli* o jefe militar del *calpulli*; los *tequitlatos* encargados de dirigir el trabajo comunal, y los *calpizques* o recaudadores de tributos. En cuanto a las funciones de la policía, las ejercían los *centectlapixque*, elegidos por los vecinos del *calpulli*.

Esta forma de gobierno de estilo democrático, en la práctica fue degenerando y muchas comunidades indígenas cayeron en poder de caciques que controlaban toda la vida local. Las ciudades importantes dominaban a las menores y las hacían tributarias. Los intereses locales, sin nexos, divididos y enemistados, evitaron que se integrara una comunidad de pueblos y dieron lugar a la debilidad que se exhibía más tarde a la llegada de los españoles.

## **Época colonial**

El municipio colonial mexicano “nació cuando la institución municipal no había perdido todavía su carácter de piedra angular en la construcción jurídica y política del imperio español, en la primera mitad del Siglo XVI. Es el molde en que toma forma y consistencia la nacionalidad naciente, cuando Cortés en 1519 funda Veracruz el primer ayuntamiento”<sup>69</sup>, y en 1521 el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán. Por esa tradición occidental que llegó a México a través de España, el origen de la institución municipal se ubica en la libertad y el autogobierno.

## **Época independiente**

Los municipios coloniales entraron a la vida del México independiente cuando la Junta Provisional, emanada del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, acordaron habilitar y confirmar a todas las autoridades existentes, dándoles facultades para ejercer funciones públicas.

La Constitución de Apatzingán de 1814 sólo toca de paso el problema municipal al establecer que “en los pueblo, villas y ciudades, continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.<sup>70</sup>

El Plan de Constitución Política de la Nación mexicana elaborado por don Jesús del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y Don Lorenzo de Zavala, establecía que los ciudadanos elegirían a los miembros del ayuntamiento, los cuales serían proporcionales al número de habitantes de los municipios.

## **Época de la Revolución**

La Revolución Mexicana, la primera del mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores la implantación de la libertad municipal. Se trataba de establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista e instaurando el municipio libre. Se añoraban los trece municipios que conformaban la Ciudad de México y que habían sido suprimidos por Porfirio Díaz en 1903.

---

<sup>69</sup> Efraín González Luna, op. Cita. 224, 225.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 228.

## **Estructura actual del municipio mexicano**

El Estado Mexicano se forma por la federación de un Distrito Federal y 31 estados, los que a su vez están divididos en 2,395 municipios. El estado de Baja California es el que tiene el menor número de municipios, sólo cuatro; Oaxaca es el estado que tiene la mayor cantidad de ellos, 570.

A más de sesenta años de haberse constituido el municipio como base de la estructura administrativa y territorial de la República, éste presenta un desarrollo muy desigual y la mayoría de los municipios del país tienen graves limitaciones de recursos económicos; carecen de obras de servicios de beneficio colectivo y, por su escasa capacidad de pago así como por la gran centralización del presupuesto nacional y estatal, no participan suficientemente en la programación de la inversión pública.

“De los 2392 municipios que conforman el país, aproximadamente el 90% son rurales y en ellos vive alrededor del 32% de la población nacional (22 millones de mexicanos); el 6% son municipios en transición de lo rural a lo urbano y en ellos vive el 9% (seis millones); sólo el 4% restante, son municipios urbanos y en ellos vive el 45% de la población nacional (30 millones de habitantes). El 14% del total del país, vive en el Distrito Federal”.<sup>71</sup>

A partir de 1957, al Artículo 115 Constitucional ha sido reformado en varias ocasiones. Anotamos a continuación cinco de ellas, las relativas al municipio:

1. La reforma publicada en el Diario Oficial, el 29 de abril de 1933, tendiente a prohibir la no reelección absoluta para gobernadores y la no reelección relativa para diputados y ayuntamientos.
2. La del 12 de febrero de 1947 otorgaba el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales (para votar y ser votadas).
3. En la del 6 de diciembre de 1977 se implantaron fórmulas proporcionales para la elección de diputados locales y ayuntamientos cuya población alcanzaba trescientos mil habitantes o más.

---

<sup>71</sup> Datos tomados de **El desafío municipal**, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

4. La del 3 de febrero de 1983 adiciona algunos elementos para facilitar su autonomía económica, al señalar que formarán parte de la hacienda municipal las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; le da a los ayuntamientos la facultad de aprobar los presupuestos de egresos; reglamenta el procedimiento para la suspensión o desaparición de los poderes y abre las posibilidades de coordinación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, los cuales son enumerados.
5. La del 17 de marzo de 1987 adiciona dos puntos: introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios y señala que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123.

Del análisis de los textos constitucionales se desprende que el municipio mexicano fue concebido como la instancia de gobierno local, con órganos de índole política y no simplemente administrativa, con ayuntamientos electos en forma directa y universal. Sin embargo, en las primeras definiciones que se formularon sobre el municipio mexicano, se conceptualizó como una mera figura descentralizada del Estado, dedicada básicamente a la administración de servicios públicos en un territorio determinado, concepción que no ha sido del todo superada.

En el Estado Mexicano se da la coexistencia de los tres niveles de gobierno en el orden jurídico, pero lo distinto en estas relaciones no es la subordinación sino la subsidiariedad a la que los tres niveles se encuentran supeditados únicamente limitados por la norma constitucional.

Al revisar esta normatividad encontramos que, además del Artículo 115, hay otros ocho artículos en donde se hace alusión al municipio: Artículo 3°, fracción IX; Artículo 5°; Artículo 31°, fracción IV; Artículo 36°, fracción V; Artículo 73°, fracciones XXV, XXIX; Artículo 108°; Artículo 123°, fracciones XII, XXV y XXVI, y Artículo 130°.



“El Artículo 115 de la Constitución y los demás relativos al municipio responden en alguna forma al anhelo expreso o tácito de un pueblo como el mexicano, de tener una estructura política que le permita recibir la autoridad local, en orden y en justicia, la promoción y el apoyo que requiere para su desarrollo humano integralmente considerado y que originalmente se obtienen en la vida familiar”.<sup>72</sup>

Constitucionalmente el municipio es la base de la organización territorial y de la organización política y administrativa de los estados y se compone de tres elementos: población, territorio y gobierno.

La población es el conjunto de individuos que viven dentro del perímetro municipal. El territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y en el cual los individuos realizan sus actividades. El gobierno municipal se materializa en el ayuntamiento de elección popular directa y está investido de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la Nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esa autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se compete y depure con la responsabilidad.

En la reglamentación de la autonomía municipal precisa establecer la distinción entre municipio rural y el que comprende a la ciudad, teniendo en cuenta que la simple acumulación de población implica una modificación esencial de los servicios municipales y del concepto del gobierno municipal.

Particularmente en los municipios rurales, o en los que correspondan a ciudades de corta población, la organización ha de basarse en el régimen de consejo abierto. En los municipios que comprenden núcleos crecidos de población, deben formarse consejos auxiliares de barrios o de zona. En todo caso, la organización ha de orientarse esencialmente, a partir de la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos municipales.

---

<sup>72</sup> Abel Carlos Vicencio Tovar, **El municipio: célula política y ciudadana**, Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, mayo a agosto, 1986, p. 802.

Deben exigir también que las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos, y que publiquen datos detallados de los ingresos y de los gastos del municipio. La transparencia sigue siendo una materia pendiente en los gobiernos municipales, para lograr estos objetivos se propone:

1. El ejercicio de la autoridad y la organización de los servicios municipales con el propósito de garantizar a sus gobernados la vigencia plena de los principios proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
2. La adecuada y eficaz organización administrativa que le permita el cabal cumplimiento de sus funciones y evite definitivamente aquellas deficiencias que han propiciado la creación de organismos de otro tipo que suplantando al ayuntamiento en el desempeño de sus funciones específicas.
3. El respeto al principio constitucional de la autonomía municipal y su eficaz garantía mediante el juicio de amparo contra la intervención de los gobiernos estatales o de la federación en detrimento de dicha autonomía, de las funciones municipales específicas, o en perjuicio de la percepción oportuna y completa de sus recursos fiscales.
4. Que la autoridad municipal se mantenga al margen de toda participación de actividades políticas.
5. La repartición necesaria de los ayuntamientos en toda reforma a la reforma de su Estado.
6. La definición constitucional que otorgue, competencia exclusiva a los ayuntamientos sobre los asuntos específicamente municipales, así como su derecho exclusivo a obtener recursos fiscales provenientes de impuestos, derechos arbitrios y aprovechamientos cuyas fuentes le correspondan.
7. Una participación equitativa en los recursos que ingresen a los fiscos federales y del estado, procedentes de fuentes impositivas que provengan del territorio municipal respectivo.
8. Los auxilios de la federación y del estado que en forma particular sea necesario otorgar a un municipio determinado, para la prestación de los servicios esenciales, y la formulación o ejecución de planes generales de desarrollo, de alcance regional, concebidos de manera que la mayoría económica marche de

acuerdo con el progreso social, que se respeten la autonomía y las peculiaridades de cada municipio, las funciones de los grupos intermedios, la dignidad de la persona y estimulen la participación activa de éstos en dichas actividades.

9. Que puedan asociarse con otros municipios para la organización y el desempeño de servicios comunes, siempre y cuando pertenezcan a una misma zona geográfica y que conserven en todo lo demás, su autonomía y su competencia específicas.

México es un país rico en un suelo poblado de pobres. Sus municipios podrían tener bosques, lagos, riquezas; sus habitantes podrían tener salud y bienestar, pero gran parte de esos municipios sólo son “caciquismo y mugre”. Podrían ser libres, pero no han podido alcanzar la verdadera democracia.

## **GARANTIAS SOCIALES**

## **CONSAGRACIÓN DE LA INVOLABILIDAD DE LOS DERECHOS MÍNIMOS CONSAGRADOS A FAVOR DE LOS MÁS DÉBILES EN LAS GARANTÍA SOCIALES ESTABLECIDAS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN.**

***Dip. Neftalí Garzón Contreras***

Las clases sociales no pueden desaparecer por más discursos rimbombantes que manen del neoliberalismo. Las cifras sobre la pobreza en el país, que es sinónimo de hablar de desnutrición, muertes por enfermedades prevenibles, deserción escolar, desempleo, salarios inconstitucionales, déficit de vivienda digna, justicia selectiva, por citar algunos. Nos muestran de manera descarnada, no sólo la pervivencia de esta división, sino su ahondamiento.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, se hace énfasis en que la paz encuentra su base en la justicia social. Por otro lado, nuestra Carta Magna, artículo Tercero, señala que: se entiende por “democracia no solo una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...”

Ya en la antigua Grecia, para no hacer de la democracia una farsa, a las personas de menores recursos se les apoyaba con empleo y medidas asistenciales.

La igualdad ante la ley a secas, es una manera de perpetuar la desigualdad y la injusticia. Ante esta realidad, la Revolución de 1910 hizo nacer, por primera vez en el mundo a nivel de la Constitución General de la República las llamadas Garantías Sociales, comenzando por los derechos a la educación laica, gratuita y obligatoria, los derechos que nacen de la relación laboral y al reparto agrario. Posteriormente estas Garantías Sociales se han extendido a derechos como la salud, a una vivienda digna, a un medio ambiente adecuado, entre otras.

El estrecho concepto de garantía social, como el mero otorgamiento de tutela a las clases sociales económicamente débiles frente a los dueños de los medios de producción, debe ampliarse hasta hacerlas comprensivas de aquellos derechos establecidos en la Carta Magna a favor los de la sociedad en general en la búsqueda de justicia.

Garantías sociales, que integran la Parte Social de la Constitución, al lado de sus partes Orgánica y Dogmáticas.

La esencia de esta Parte Social, no es otra que la lucha de los pueblos, y concretamente del pueblo mexicano; la lucha de siglos de los despojados, de los oprimidos, que culminó con el surgimiento de este nuevo continente del Derecho.

No obstante lo anterior, los nubarrones de los neoliberales amenazan permanentemente con desaparecer o reducir al mínimo las Garantías Sociales. En ese camino van los últimos asaltos jurídicos en contra de las Leyes del Seguro Social, ISSSTE e Infonavit. La anunciada reforma a la Ley Federal del Trabajo y hasta la reforma fiscal, por citar sólo algunas. Pero estos atracos son sólo temporales, ya que la existencia de esta normativa tutelar a favor de las personas que viven de su trabajo y, en general para alcanzar la equidad social, nacen de hondas fuerzas y necesidad sociales que tarde que temprano exigirán la reivindicación de sus justos reclamos.

A sabiendas de lo anterior, de lo hondo que calan estas garantías sociales en la cultura del pueblo de México, estas reformas se han hecho con sigilo. Pero sobre todo, no se han atrevido aún a modificar la parte social de la Constitución. Esto llevaría más tiempo y armaría un revuelo político que puede ser incontrolable. Sin embargo, tarde que temprano intentarán dar el tiro de gracia a las garantías sociales, arrancándolas de cuajo del propio texto constitucional. Lo que no debemos permitir, tanto por que con eso se rompe con uno de los pilares del Estado Mexicano, como por que pese a las violaciones legales, en tanto perduren los mandatos constitucionales, se impulsa al pueblo de México a buscar la anulación de aquellas.

Por este motivo, esta iniciativa, cuando todavía estamos a tiempo, busca garantizar que las Garantías Sociales establecidas en nuestra Constitución no puedan ser reformadas para reducir los derechos a favor del pueblo menos favorecido. Esto en analogía de otras disposiciones del Derecho Social que ordena que los Contratos Colectivos no pueden pactarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en los contratos vigentes, ya que si el contenido de las Garantías Sociales son mínimos para la significación y bienestar del ser humano, no pueden ser reducidas o desaparecidas, sin que los trabajadores, campesinos, el pueblo en general se encamine a etapas nefasta del pasado como la servidumbre y la esclavitud.

También nos apoyamos en el principio de la irrenunciabilidad de los derechos sociales, por lo que en caso de que los neoliberales malamente y antihistóricamente cercenaran a las garantías sociales, se tendría el nuevo texto como inválido, no produciría efecto legal alguno, por lo que el actual texto de las garantías sociales conservaría plenamente su validez en lugar de las reformas nulas.

En suma, proponemos consagrar, como un Párrafo Segundo al artículo 1°. Constitucional, la inviolabilidad de los Derechos Mínimos consagrados en cada una de las Garantías Sociales, a semejanza de la inviolabilidad que se establece en relación a la Constitución Federal toda, desde el momento en que las Garantías Sociales constituyen una de las partes esenciales de la misma y son un aspecto fundamental que define y sostiene a la República Democrática, en que buscamos constituirnos.

El texto que proponemos sería:

Los derechos consagrados en las garantías sociales establecidas en esta Constitución en ningún tiempo ni por ningún motivo podrán ser disminuidos o abrogados por disposiciones posteriores, caso contrario éstas serán nulas de pleno derecho, conservando su plena validez las disposiciones anteriores.

## **CREACIÓN A NIVEL CONSTITUCIONAL DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO ENCARGADO DE COORDINAR LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PAÍS**

**En el marco de las garantías sociales, se hace indispensable crear a nivel constitucional el organismo señalado al rubro, para coadyuvar ha hacer realidad los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social.**

La seguridad social vive un momento crucial, ya que los detentadores del poder económico y social en México pretenden atesorar para su exclusivo beneficio personal hasta el último centavo de las instituciones que la operaran. Es decir, apuestan por su involución hasta su total extinción. Contrariamente, el pueblo trabajador, en general el pueblo de México de cuya lucha y sangre la seguridad social se ha originando aumentando para sus integrantes la libertad, dignificación, bienestar y poder, no sólo luchan por la preservación de la seguridad social sino por su expansión y fortalecimiento.

En este sentido, la llamada nueva Ley del ISSSTE, uniforma y entrelaza el funcionamiento de las dos principales instituciones de seguridad social en el México como lo son el IMSS e ISSSTE, borrando diferencias legales y orgánicas artificiales, que pasa por dividir a la clase trabajadora y pretender establecer tutelas de primera y de segunda.

Y por esta vía va el planteamiento central de nuestra propuesta, concretizar el planteamiento ya lejano de los especialistas y los trabajadores, de acabar con duplicidades en materia de seguridad social, para impulsar su fortalecimiento, eficiencia y unidad de la clase trabajadora.

Si vamos a sus orígenes, la seguridad social, como construcción jurídico-histórica. Ha sido la respuesta a la inseguridad en la que por naturaleza vive el ser humano, agravada por fenómenos sociales como las guerras, la Revolución Industrial y la aplicación de los principios del liberalismo económico. Esto provocó que las personas que vivían de su trabajo estuvieran expuestas a riesgos que hacían peligrar de manera permanente su subsistencia económica y su integridad física. Situación injusta que reducía a los trabajadores a un simple artículo desechable en manos del capital, a un objeto, a una nueva versión de la esclavitud. Los obreros comenzaron su organización y lucha, lo que fue arrancando en su favor derechos mínimos en materia de jornada, salario, seguridad e higiene.



Igualmente como una ampliación de lo laboral, comenzaron a establecerse por los Estados a nivel internacional diversos seguros sociales que fueron tutelando a las personas que vivían de su esfuerzo frente a los riesgos derivados del desempeño de su trabajo, su salud, estados de retiro por edad e invalidez.

Otras personas que igualmente se sostenían en base a su esfuerzo sin estar sujetos a una relación laboral, fueron y se han ido integrándose a los beneficios de estos seguros sociales bajo diversas modalidades.

Y bien, en estos momentos en México, por un lado los grupos que detentan el poder político y financiero, buscan el desmantelamiento de las diversas instituciones que operan la red de seguros sociales en beneficio del pueblo de México para volver a etapas de desprotección total de los trabajadores y sus familias conforme de los principios del llamado neoliberalismo, buscando una acumulación inconstitucional y monstruosa de la riqueza.

La mayoría del pueblo de México que vive de su trabajo, por el contrario, lucha por preservar a las instituciones que administran estos seguros, por un lado, y propugna por la extensión de la seguridad social hacia la tutela de otros riesgos y en bien de toda la población necesitada de esta protección. Es decir, propone continuar la lucha hacia la llamada seguridad social integral.

Sin embargo para hacer realidad esta seguridad social integral, se hace necesario impulsar transformaciones igualmente en lo orgánico, en general en la esfera administrativa.

Desde tiempo atrás, en México y en el resto del mundo, va cobrando fuerza el enfoque hacia la unidad de gestión y administración y a la simplificación de leyes y procedimientos en materia de seguridad social. Las prestaciones de seguridad social a cargo de una pluralidad de instituciones provoca aparte de una basta existencia de instrumentos legales, el incremento de los gastos de operación, el rompimiento de una sola dirección actuarial para tener una visión de conjunto de las instituciones de seguridad social, entre otros. Esta problemática llama necesariamente a un proceso de integración. El futuro de la seguridad social marcha hacia servicios nacionales, integrada a los servicios de salud pública que abarque a la totalidad de la población.

Para ampliar y fortalecer los beneficios de la seguridad social, se exige la coordinación de los servicios que prestan las instituciones de seguridad social con los otros organismos responsables de la política social. Es preciso instrumentar de manera unitaria y programada todos los esfuerzos que se están realizando en nuestro país para proteger a la población de los estados de necesidad, para mejorar su nivel de vida. La tarea de bienestar es una sola y deben aprovecharse de manera óptima los medios de que dispone el país, evitándose duplicidades.

Lo anterior se hace indispensable, toda vez que la implementación de los seguros sociales en los diversos países y, concretamente en México, se realizó sin partir de un plan general y de conjunto, con independencia unos de otros. Situación que ha provocado el surgimiento de diversas leyes y regímenes administrativos diferentes, sin responder a un sistema. Pero en la actualidad para seguir expandiendo y fortaleciendo a la seguridad social es necesario dar pasos firmes para suprimir estas disparidades.

Lo ideal será llegar a una fusión legislativa y orgánica, lo que será central para alcanzar la seguridad social integral. Pero esto sólo será resultado de un proceso más o menos largo, que es preciso iniciar impulsando medidas mínimas de coordinación entre las diversas instituciones de seguridad social en México. Es decir, la necesidad de esta unificación de los seguros sociales y demás servicios sociales a cargo del gobierno, como un todo sistemático y coordinado, formando un cuerpo único, para alcanzar mayores niveles de eficacia.

Para el caso, en primera se crearía una entidad federal que coordinará a los distintos organismos de seguros y servicios sociales, sin que en una primera etapa pierdan su propio carácter jurídico, con el tiempo se unificaría la legislación y se fusionarían algunas de estas instituciones. Para ser más precisos, se llegaría a un solo órgano estatal encargado de dictar las normas, ejercer el mando general y control, pero sin llegarse a una estructura centralizada directa que obstaculice la atención al público.

Dentro de esta unidad quedarían el IMSS, el ISSSTE, ISSFAM, la Secretaría de Salud, los servicios médicos de los gobiernos estatales y municipales, las prestaciones de seguridad social otorgados por la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, el Infonavit, programas sociales como solidaridad, progreso y oportunidades, banca de desarrollo, y 30 organismos estatales de seguridad social. La coordinación se realizaría en el marco de la Ley General de Seguridad Social que deberá expedirse. De esta manera además de reducir costos, se romperían inequidades entre las personas que viven de su trabajo, permitiéndose abarcar

sectores cada vez más amplios de la sociedad, abriéndose brecha, insisto, hacia la seguridad social integral. Proponemos sólo una Ley General, para que las entidades federativas puedan converger con la federación en la tarea de legislar en materia de seguridad social.

Con esto se volverá al espíritu que inspiró al artículo 123 Constitucional, igualmente al Plan Beveridge, que señalaba que la seguridad social debía ser única y con un solo órgano director “sin repartir obligaciones que diluyen la responsabilidad y dificulten la demanda de las prestaciones y su cumplimiento”.

Esta Coordinación además permitirá que se acabe con divisiones artificiales entre la clase trabajadora, impulsando una mayor conciencia de unidad entre sus integrantes, y, accediendo a iguales servicios y prestaciones.

En suma, sin renunciar a una futura fusión legal y orgánica, lo que en esta iniciativa proponemos es llegar por el momento a una indispensable coordinación efectiva y eficiente entre todas las instituciones de seguridad social en el país, en base a convergencias en materias de planificación, integración y control, por lo que no se busca que el Estado absorba estas funciones en una sólo entidad.

Para lo cual se adicionaría la fracción IX del artículo 73 Constitucional, para otorgar al Congreso de la Unión facultad: “Para expedir una Ley General de Seguridad Social. Constituyendo en el marco de la misma un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios encargado de coordinar la seguridad social en el país”.

## **SUSTENTABILIDAD Y RESPETO AL MEDIO AMBIENTE EN TODA LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

*Dip. Francisco Elizondo Garrido*

### **1. De la evolución del Ecodesarrollo a Desarrollo, y de éste al Desarrollo Sustentable.**

Con la primera declaración política de conservación de los recursos naturales y el inicio del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Estocolmo 1972) se da inicio la historia del desarrollo sustentable con su antecedente más próximo el ecodesarrollo:

*“El ecodesarrollo es el desarrollo a nivel regional y local, congruente con las potencialidades del área en cuestión, presentándose atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales y a la aplicación de los estilos tecnológicos apropiados, y la adopción de formas de respeto hacia los ecosistemas naturales, centrando su objetivo en utilizar los recursos según las necesidades humanas, y mejorar y mantener la calidad de la vida humana para esta generación y las futuras.”*

Poco más de quince años después -1987- la Comisión Brundtland en el documento llamado 'Nuestro futuro común' define por primera vez el desarrollo sostenible, estableciendo con ello que el medio ambiente debe ser un prerrequisito al desarrollo, al señalar que:

*Desarrollo Sostenible: Es un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.*

De este concepto se desprenden tres modalidades esenciales que el Desarrollo Sostenible debe contemplar en cualquier política pública:

Para la Comisión Brundtland los costes significativos se traducían en la incapacidad de satisfacer las necesidades futuras de desarrollo; el uso que la generación actual hace del entorno constituye una de las vías por las que pueden trasladarse al futuro costes potencialmente amplios.

La primera conclusión es que el desarrollo sostenible en los 80" compartía una visión preocupada por el deterioro ambiental frente a las generaciones futuras, a saber:

- Un desarrollo sustentable que se fundamentaba en el concepto de justicia intergeneracional.
- Un desarrollo sustentable que se definía a partir de generar un bienestar actual sin imponer unos costes significativos sobre el futuro.
- Un desarrollo sustentable que implicaba establecer y reconocer que el crecimiento económico tiene límites, ya sea por la escasez, por el daño global al ambiente, etc.

Sustentabilidad ecológica:  <b>Ecología</b>	Cuando el ecosistema mantiene las características que le son esenciales para la sobrevivencia en el largo plazo. Aquí nos referimos a especies, poblaciones y ecosistemas.
Sustentabilidad económica  <b>Eficiencia</b>	Cuando el manejo y gestión adecuada de los recursos naturales permiten que sea atractivo continuar con el sistema económico vigente.
Sustentabilidad social:  <b>Equidad</b>	Cuando costos y beneficios son distinguidos de manera adecuada, tanto en el total de la población actual (equidad intrageneracional) como en la población futura (equidad intergeneracional). Aunque ambas cosas sean en apariencia contradictorias a corto plazo, a la larga se convierten en una obligación.

Por lo que se refiere en el marco jurídico mexicano el concepto de Desarrollo Sostenible se adoptó en la legislación secundaria con algunas modificaciones:

- Se le reconoce como parte del derecho a un ambiente adecuado, éste un derecho subjetivo público que contribuye al desarrollo de la persona y a su bienestar.

El derecho al medio ambiente es una garantía constitucional:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.” (Art.4° párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

- El derecho a un medio ambiente adecuado -artículo 40 de la Constitución - y la inserción del desarrollo sustentable -artículo 25 de la Constitución - constituyen principios rectores.  
“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático...” (Art. 25 de la Constitución)

- El Desarrollo Sustentable es un Proceso.

“El proceso evaluable mediante los criterios o indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”. Art.3° fracción XI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) explica que, el desarrollo sostenible tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad; esto revela desde la ley reglamentaria la necesidad de calificar la calidad del ambiente, y al mismo tiempo condiciona indirectamente la actividad de la industria a comprometerse con las medidas ambientales a futuro.

Esta definición además de conjuntar los elementos inicialmente introducidos por la Comisión Bruntland, pretende incluir el concepto de desarrollo los aspectos ambiental, económico y social.

Es en esta definición que es el Estado el que deberá encauzarse hacia modelos de desarrollo ad hoc al desarrollo sustentable, modelos que trasciendan en lo social, lo económico y lo ambiental, concretamente afectaran la planeación y construirá las alternativas de desarrollo.

## **2. Necesidad de Legislar en materia de respeto al Medio Ambiente como parte de la Reforma del Estado**

Presupuestos básicos:

- a. Las características que debe reunir una legislación para que el desarrollo que se promueve se considere sostenible deben basarse en los siguientes principios:
  - Uso eficiente de los recursos
  - Promover el máximo de reciclaje y reutilización
  - Confiar en el desarrollo e implantación de tecnologías limpias
  - Restaurar los ecosistemas dañados
  - Dar certeza jurídica a los usuarios industriales
  - Promover instrumentos económicos y fiscales que incentiven el uso eficiente (reuso, tratamiento, etc.) y la cultura del no desperdicio y cuidado.

Las políticas de crecimiento y desarrollo del gobierno no han mostrado una capacidad para alcanzar la sustentabilidad nacional, por lo tanto:

- Es prioritario revertir la sobreexplotación de los recursos naturales e impactos en la salud.
  - Es necesaria la Planificación para buscar evitar y disminuir la externalización de los costos ambientales.
- b. Para un país adquirir el título de sustentable, debe estar cumpliendo con tres objetivos:
- Tener crecimiento económico;
  - Tener equidad social;
  - Conservar la base de recursos naturales.
- c. Las políticas públicas para un desarrollo sustentable deben considerar todos los qué, para qué y los cómo hacer posible el derecho a un medio ambiente adecuado:

#### *QUÉ*

Sustentabilidad implica la capacidad de una sociedad humana significa una transformación en la percepción de dependencia que el hombre tiene con el medio ambiente.

En nuestro país, dentro de la Administración Pública a nivel Federal, de acuerdo a ley en la materia, corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales implementar y llevar a cabo las políticas y acciones tendientes a la protección de nuestro ecosistema en todo el territorio.

#### *PARA QUÉ*

Para alcanzar la sustentabilidad y por ende lograr la equidad en la distribución, tanto de recursos ambientales como de recursos económicos, donde el Estado debe desempeñar un rol regulador para corregir las fallas que el mercado presenta.

#### *CÓMO*

Con el fortaleciendo la agenda legislativa ambiental, propiciando a partir de los cambios a la legislación un marco jurídico ad hoc al desarrollo sustentable, pueden enunciarse algunas de las propuestas sobresalientes de LX Legislatura:



<b>PROPONENTES</b>	<b>Agenda Legislativa 1er Periodo del Tercer Año del Ejercicio LX Legislatura sept.-dic. 2008</b>
<b>PRI</b>	Presentar la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
<b>PVEM</b>	<p>Continuar con la institucionalización de las dependencias públicas ambientales: Proponer la autonomía de la PROFEPA</p> <p>Establecer en los marcos legislativos: políticas e instrumentos, que recojan las experiencias exitosas de otros países: Proponer el mercado de Emisiones Bonos Ambientales, incentivos autos híbridos, instrumentos económicos etc.</p> <p>Establecer un ordenamiento que regule la educación ambiental, con el objeto de lograr en los individuos un cambio de conciencia, hábitos y cultura que logren el desarrollo sustentable del país. Ley General de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable</p>
<b>PAN</b>	<p>Incluir en el Programa Nacional Hídrico el reuso de las aguas tratadas.</p> <p>Modificar la LGEEPA y la Ley de Planeación Obligatoriedad del Ordenamiento Ecológico.</p> <p>Incluir el Principio Precautorio dentro de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.</p>
<b>PRD</b>	Presentar la Ley General de Evaluación Ambiental de Políticas, Planes y Programas Presentar la Ley General del Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales y del Ecosistema Manglar

Sin lugar a dudas, todas las propuestas antes mencionadas buscan que México sea un país donde el modelo de desarrollo económico sea sustentable y beneficie a todos los mexicanos.

c. Asegurar la disponibilidad presente y futura del agua, energía y alimentos, en cantidad, calidad y costo adecuados y asegurar la equidad entre los usuarios, para lo cual es necesario que en la Reforma del Estado se establezcan esquemas de Corresponsabilidad Institucional en los siguientes marcos normativos:

- Ley General de Desarrollo Social
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable

d. Diseñar una Nueva Política Ambiental que privilegie el respeto al medio ambiente cumpliendo con los siguientes postulados:

- Integralidad: manejo conjunto y coordinado de los recursos naturales.
- Compromiso con los sectores: el desarrollo sustentable es una tarea compartida.
- Nueva gestión ambiental: detener, revertir, restaurar el deterioro de los ecosistemas
- Valoración social y económica de recursos naturales: para que sean utilizados racionalmente.
- Combate a la impunidad ambiental: sin excepciones.
- Participación social y rendición de cuentas.

f. Reconocer cuando una Política Pública es un retroceso para la Reforma del Estado.

- Cuando política pública evidencia un desconocimiento de la problemática ambiental;
- Cuando la política pública se diseña para tomar decisiones con escasa o nula información;
- Cuando la política pública profundiza la violación de derechos de aquellas personas que son afectadas por la degradación ambiental.
- Cuando la política pública resulta inoperante o inaplicable para las circunstancias del caso.

En otras palabras, las políticas públicas deben partir de una visión sostenible y equitativa del desarrollo, deben estar siempre pensadas bajo estructuras programáticas y presupuestales que en conjunto tomen decisiones compartidas entre varias entidades federativas y la federación para que su observancia sea relevante y efectiva.

### **Conclusiones**

El desarrollo se ha caracterizado por el predominio de la tendencia hacia la máxima rentabilidad en cuanto al uso de los recursos naturales. Esto se debe en parte a que los sistemas económicos actuales premian la rentabilidad a corto plazo.

La falta de planificación de políticas sociales, de políticas ambientales claras y sostenidas en el tiempo trae como consecuencia la degradación ambiental. La destrucción/conservación del capital natural estará condicionada en gran medida en el futuro por el desarrollo científico y tecnológico que se espera, por la evolución demográfica y por las modalidades en como se continúe conceptuando el crecimiento.

El crecimiento económico de los países desarrollados demandará transformaciones radicales en sus patrones de producción y de consumo para hacerse ecológicamente viables. De no ocurrir esas transformaciones, las economías de dichos países continuarán siendo la amenaza más seria a la sustentabilidad ambiental global. Esto se hace patente en el caso del cambio climático.

El principal desafío para el derecho ambiental en las próximas décadas será revertir la tendencia del sistema jurídico del status quo jurídico-político, reflexionar sobre sus principios a fin de avanzar hacia la formación de una cultura legal ambiental fundada en el ejercicio democrático de los derechos ambientales, de los derechos a la participación, a la información y al conocimiento.

En esta agenda hay dos tareas sobresalientes: la primera, democratizar la justicia ambiental; la segunda, identificar procedimientos judiciales y no judiciales para tratar los conflictos ambientales.

Asumir que la gestión de la Sustentabilidad del desarrollo para una Reforma del Estado no se reduce a las acciones de un ministerio –“el de medio ambiente”; sino que abarca un conjunto de actividades del Estado; en las actividades productivas y cotidianas de los agentes y en el monitoreo, conservación, mejoramiento, recuperación, o, en su defecto, deterioro y pérdida de recursos naturales.

Las políticas públicas, son el mero reflejo de la voluntad o el reflejo de los gobiernos frente a la coyuntura.

Es pues que la relación ambiente y desarrollo en todo tiempo descansa sobre una base legal que tutela al mismo tiempo bienes jurídicos prioritarios como la vida, la salud, etc.

Las políticas públicas deben partir de una visión sostenible y equitativa del desarrollo. Por ello desde la Reforma del Estado las políticas públicas en materia ambiental deben ser integrales, deben por tanto atender los efectos adversos que el deterioro ambiental trae aparejados en la salud, en la educación y en el acceso a recursos, la pobreza etc.

Un cambio profundo y estructural es posible desde la Reforma del Estado siempre que el Estado reconozca que es necesario suministrar las herramientas y el marco jurídico para que las personas ejerciten participen como miembros de una sociedad en el desarrollo sustentable, prioritariamente coadyuvando con las políticas públicas para el bienestar colectivo.

## **PROHIBICIÓN A LA DISCRIMINACIÓN Y EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD**

***El prejuicio es una opinión o conjunto de opiniones a priori asumidos de forma acrítica, por costumbre o por mandato de alguna autoridad. El prejuicio genera discriminación y puede alterar las reglas de convivencia democrática.***

***Dip. David Sánchez Camacho***

La discriminación representa un conjunto de prácticas que han adquirido cierta autonomía, una dinámica propia, aunque modelada por afectos e intereses contradictorios de cada sociedad.

En las sociedades democráticas las actitudes discriminatorias no tienen cabida, si México pretende alcanzar una verdadera democracia es preciso desterrar y, en su caso, sancionar toda conducta que atente contra la dignidad de las personas.

En la comunidad internacional se ha generado mayor atención en la manifestación de las diferentes expresiones sociales. La heterogeneidad social se hace más presente que antes, un ejemplo de esto representa el cambio de actitud hacia los grupos de personas con preferencias sexuales diferentes a la heterosexual.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Morishima, Michio, *Tolerance and a possible course of social development*, en **La tolerance aujourd'hui**, Document de travail pour le XIX Congrès Mondial de Philosophie, en UNESCO, Paris, août 1993, p. 52

El surgimiento de los derechos sexuales dentro del discurso de los derechos humanos es un parte aguas que introduce una mínima plataforma racional al debate sobre la diversidad sexual. Ante el quebrantamiento de certezas de todo tipo, especialmente políticas, los derechos humanos se volvieron un referente de la política progresista contra la intolerancia.

Es preciso enfatizar que toda cultura o subcultura tiende a defender lo que le da identidad; por eso reacciona ante el “diferente” ante el extraño u “otro”, con hostilidad o, al menos con suspicacia. Como mecanismo de autoafirmación es instintivo crear estereotipos de lo diferente, etiquetarlo para discriminarlo. Todos heredamos y creamos nuestros estereotipos del otro sexo, del indígena, del extranjero, de la persona con discapacidad, entre otros, por lo general todos cargados negativamente, precisamente en aquello que se oponen a nuestra manera de ser o a la que creemos nuestra manera de ser.<sup>74</sup>

Millones de mexicanos y millones de personas en situación de vulnerabilidad y discriminación padecen la violación de sus derechos por acción u omisión, debido a factores inherentes a su condición; por lo que el principio de igualdad de todos los seres humanos debe ser la base de los derechos humanos y consecuentemente del trabajo del Estado en todos sus ámbitos y niveles, en donde la discriminación no tenga cabida para un proyecto democrático de nación, desarrollando acciones en favor de la inclusión, el respeto y la integración.

El ideal para nuestra nación representa el alcanzar un estadio en el que la sociedad respete las diferencias, y en donde el Estado de derecho debe ser la solución, mismo que dependerá del empoderamiento de la ciudadanía y de las organizaciones civiles.

El Estado mexicano tiene la obligación de respetar, cumplir y promover los derechos de todos y cada uno de los mexicanos, así como de protegerlos contra los abusos, garantizando la eliminación de la discriminación para el adecuado ejercicio de los derechos en todos sus ámbitos; y así cuando procede, hacer referencia a los estándares internacionales para identificar aquellos en los que nuestro país refleja carencias.

---

<sup>74</sup> LATAPÍ, Pablo, **Educación para la Tolerancia?** Equívocos, requisitos y posibilidades, en *Este país*, Mensual núm. 55/Octubre de 1995, pp. 18-19

Sin embargo, es hasta que se reforma al ***artículo 1° Constitucional***, en septiembre de 2001, cuando el país cuenta con un marco jurídico constitucional que establece la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del ***derecho a la no discriminación***.

El artículo en comento contiene el mandato de no discriminación, este derecho es una de las manifestaciones concretas que adopta el principio de igualdad en los modernos textos constitucionales; se trata de normas que limitan la posibilidad de tratos diferenciados no razonables entre las personas y que, además, suelen detallar algunos rasgos o características con base en los cuales está especialmente prohibido realizar tales diferenciaciones.

Sin embargo, el artículo 1° constitucional expresamente señala una lista de cualidades que enuncia, pero no es limitativa, de forma que podrá haber otras que también estén prohibidas si se atenta contra la dignidad humana, y que tienen por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Por lo anterior, resulta imperativo que dentro del artículo 1° constitucional se plasme el derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género, ya que el 25 de enero de 2000, la relatora especial sobre Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Asma Jahangir, emitió la resolución número E/CN4/2000/3, donde llama al gobierno mexicano a "renovar sus esfuerzos para proteger la seguridad y el derecho a la vida de las personas que pertenecen a minorías sexuales".

En una sociedad democrática basada en la dignidad, pero también en la libertad, lo que se ha de erradicar son las expresiones del lenguaje de odio en todas sus variantes. Los crímenes de odio violan los derechos civiles de las víctimas, quienes pueden sentir miedo, degradación o autoindefensión. Además se caracterizan porque los asesinatos son ejecutados con crueldad, saña, alevosía y ventaja, por el sólo hecho de ser mujeres, lesbianas, homosexuales, transgéneros, bisexuales, adultos mayores, indígenas, niñas, niños, entre otros.

En el siglo XX y el actual, el suicidio, la clandestinidad, la marginalidad, los asesinatos, la exclusión, el rechazo, y la discriminación, son situaciones cotidianas en la vida de los homosexuales, lesbianas, bisexuales y transgénero; reforzadas por el extremo machismo y una ideología lesbofóbica y misógina, donde el lesbianismo representa un ultraje y amenaza a la hegemonía machista.

En la medida en que las leyes condenan o discriminan la homosexualidad son más el efecto de la homofobia dominante; ya que la situación legal de personas homosexuales, lesbianas, bisexuales y transexuales varía en el mundo; debido a que en ningún país disfrutan de la misma IGUALDAD DE DERECHOS QUE LAS PERSONAS HETEROSEXUALES. }

La discriminación agrava las desigualdades e impide el pleno desarrollo de las personas, de las comunidades y de las sociedades, en donde las prácticas discriminatorias quebrantan los derechos, libertades y oportunidades de las personas, invisibilizándolos; lo que promueve que sean más vulnerables a las enfermedades, y en particular, al VIH/sida.

Es preciso generar una CULTURA POLÍTICA en la que, el derecho fundamental a EJERCER LA SEXUALIDAD LIBRE DE COERCIÓN, DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA, sea un elemento indispensable de la identidad ciudadana y de la convivencia democrática.

Superar la discriminación por homofobia en nuestro país demanda un conjunto de acciones y propuestas contundentes; por lo que resulta importante destacar que el análisis de los cambios y las carencias que persisten en las propuestas de leyes, en relación a los grupos en situación de vulnerabilidad constituye un indicador de que tanto se ha avanzado en la inclusión de los derechos de estos grupos.

Si bien es cierto se ha avanzado de manera significativa por el derecho a la no discriminación en los años recientes, también es cierto que falta mucho por hacer; en donde el papel del Congreso de la Unión es determinante, ya que a causa de prejuicios existentes al interior de los grupos parlamentarios se ha impedido el avance en la legislación para proteger los derechos de la población lésbico, gay, bisexual, transgénero y transexual.

A nivel federal, es necesaria que las iniciativas que se han logrado incluir a la discusión en el Congreso de la Unión sean aprobadas; como la iniciativa que **reforma al Código Penal para penalizar la discriminación**, misma que pretende evitar que en el territorio nacional ninguna persona sea expuesta a la violencia física o moral por motivos de odio, contribuyendo con ello a que la legislación penal se convierta en un instrumento útil para castigar estos actos de intolerancia; pero, además, para establecer de manera firme que el Estado mexicano explícitamente condena toda expresión de odio y de discriminación.



En este sentido se propuso adicionar un Título Décimo Séptimo Bis al Código Penal Federal, denominado "Delitos contra la Dignidad de las Personas". En dicho título se propone tipificar como delito la discriminación por razones de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, origen étnico o nacional, opinión, idioma, religión, ideología, preferencia sexual, color de piel, condición social o económica, trabajo o profesión, discapacidad o estado de salud.

Se considera también que esta conducta sea punible cuando una persona o servidor público niegue a otra un servicio o una prestación a la que tenga derecho o niegue o restrinja derechos laborales; en tratándose de servidores públicos proponemos que, además de la pena prevista, se le imponga la destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos.

Por otro lado, la **Iniciativa de Ley Federal para la no Discriminación de los Derechos Humanos y Civiles de las Personas Transgénero y Transexuales**, pretende garantizar el derecho humano de todo individuo a ser identificado y tratado reconociendo su identidad y expresión sexo genérica, sea cual sea su sexo de asignación, con la finalidad de garantizar el libre desarrollo de la personalidad y dignidad de las personas cuya identidad sexo genérica no corresponda al del sexo con que inicialmente fueron inscritas ante el Registro Civil.

Lo anterior se complementa con la iniciativa que **adiciona un tercer párrafo al artículo 4º Constitucional, con objeto de garantizar constitucionalmente el derecho de toda persona tiene a la libre expresión de género y al reconocimiento de su identidad sexo genérica.**

Otro aspecto relevante a mencionar es el **Punto de Acuerdo para instituir el día nacional de lucha contra la homofobia**, el cual fue presentado el 21 de noviembre de 2006 y aprobado por mayoría. Con este punto de acuerdo **se instituye el 17 de mayo como Día Nacional de Lucha contra la Homofobia.**

Cabe recordar que la razón por la que se celebra el 17 de mayo es debido a que fue ese día del año de 1990, cuando la Organización Mundial de la Salud eliminó la palabra "homosexualidad" de la lista de enfermedades mentales, "considerando que la orientación sexual por sí misma no debe ser considerada como un trastorno".

Los temas sobre la no discriminación, en especial los relativos a los derechos de la población homosexual, lésbica, bisexual, transgénero y transexual se están tocando a lo largo y ancho del país debido a una especie de efecto cascada, que fue impulsado por la aprobación de Pacto Civil de Solidaridad, en Coahuila y la Ley de Sociedades de Convivencia, en el Distrito Federal. En este sentido será muy sano para el país que este efecto se continúe extendiendo, por lo que es una responsabilidad del Poder Legislativo incluir dentro de la agenda política de desarrollo la premisa de que la REDUCCIÓN DE LA POBREZA SÓLO SE PUEDE ALCANZAR A TRAVÉS DE LA EQUIDAD.

Desde el Poder Legislativo se debe deconstruir la norma heterosexual y despatologizar la diversidad sexual, y así construir un MARCO JURÍDICO DE EQUIDAD EN MATERIA DE DIVERSIDAD SEXUAL, derecho a la seguridad social, derecho a la educación, derecho a la salud, derecho al trabajo, entre otros.

Asegurar el respeto constitucional de las personas homosexuales, lesbianas, bisexuales transgénero y transexuales, representa una acción impostergable pues “deben disfrutar del mismo respeto, dignidad y protección que el resto de la sociedad”.

En este sentido, el dotar de efectos jurídicos a la No Discriminación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la inclusión de contenidos educativos relacionados con los derechos humanos de homosexuales, lesbianas, bisexuales, transgénero y transexuales, con un ENFOQUE CIENTÍFICO Y LAICO, constituye el detonador de todo un conjunto de acciones destinadas a combatir las actitudes discriminatorias y el reconocimiento de los derechos de la población en situación de vulnerabilidad.

Si en la búsqueda por la igualdad, equidad, justicia, democracia, libertad, se considera al siglo XX como el siglo de la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres, este siglo, el XXI, debe ser conocido como el de la lucha por la igualdad entre homosexuales, lesbianas, bisexuales, transgéneros y heterosexuales y en este sentido, impulsar los cambios que se requieren para mejorar la calidad de vida de todas las personas que continúan siendo sujetos de algún tipo de discriminación.

Por lo anterior, el respeto a los derechos de la población homosexual, lésbica, bisexual, transgénero y transexual deberá ocupar un lugar preponderante en el quehacer del Poder Legislativo y promover el avance de iniciativas de ley, basadas en el Estado Laico, herencia primordial de los liberales del siglo XIX, que implica la promoción de las libertades y los derechos de todos ciudadanos independientemente de la posición que ocupen dentro de la sociedad, de sus creencias, de sus preferencias sexuales, de su identidad de género o cualquier otra.

No existe razón para no inferir que las naciones posmodernas no son homogéneas, y que la nuestra en particular, se caracteriza por su diversidad de identidades, intereses, valores y conductas. Como sociedad plural no sólo debemos tolerar modos de vida antagónicos, sino que debemos considerar que su misma existencia es un valor importante que exige la responsabilidad de fomentar el desarrollo específico y heterogéneo de las minorías legitimando el derecho a las diferencias.

Ello implica, que la humanidad debe adaptarse a un mundo lleno de diferencias, a respetar toda forma de creencias y aceptar convicciones ajenas sin tratar de imponer el criterio propio, replantearse la dignidad ética de los seres humanos y la racionalidad de la política.

México se encuentra obligado y comprometido a reconocer los avances internacionales y nacionales, a los que se suman académicos, investigadores y líderes sociales, y que apuntan a la exigencia de legislar en torno al reconocimiento de los derechos fundamentales de la población homosexual, lésbica, gay, bisexual, transgénero y transexual, de la esfera jurídica en ese marco y a prever las normas sustantivas y regular los procedimientos para que esos derechos formen parte del derecho mexicano.

Actualmente, en México y en otros países se ha hecho más visible la presencia de las personas transgénero y transexuales que solicitan la modificación en la mención registral respecto de su nombre y sexo en el atestado de nacimiento, como en la reciente aprobación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones del Código Civil y Código de Procedimientos Civiles.

El reconocimiento de los derechos y la regularización de la situación jurídica de las personas transgénero y transexuales constituyen actos de elemental justicia y equidad en un Estado social y democrático de derecho; es por eso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó un amparo a una mujer transexual, a efecto de que un juez de lo familiar ordene la expedición de una nueva acta de nacimiento y que la original, en la que constan su nombre y sexo masculinos anteriores, sea clasificada como “reservada” para que únicamente tenga acceso a ella la interesada, o bien sólo pueda obtenerse por mandato judicial o ministerial.

El amparo otorgado sentará un precedente trascendental en la ampliación y reconocimiento de la protección jurídica de los derechos humanos en el país, y colocará la necesidad imperante de legislar sobre el reconocimiento jurídico de la población transgénero y transexual en los congresos locales y en el federal.

El mundo conmemoró el 60° aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 2008 emitió una declaración respaldada por más de 50 países del mundo entero, entre ellos México, que exhorta a poner fin a los abusos fundados en la orientación sexual y la identidad de género, para así reafirmar la promesa fundamental de la Declaración “**los derechos humanos se aplican a todas las personas**”; en donde la H. Cámara de Diputados tiene el compromiso de superar los prejuicios evidentes y aprobar las iniciativas existentes; así como generar propuestas legislativas que permitan acabar con las desigualdades y lograr el pleno desarrollo de la población lésbico, gay, bisexual, transgénero y transexual.

## **EL DERECHO CONSTITUCIONAL AL AGUA.**

***Dip. Francisco Elizondo Garrido***

En los siguientes párrafos se esboza el contexto en el cual se desenvuelve Derecho al Agua en nuestro país, para ello es necesaria la revisión de los principios sobre los cuales se estructura el derecho del medio ambiente adecuado vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y un breve análisis sobre las fuentes de este derecho en la legislación vigente.

### **1. Acerca del derecho de toda persona a un ambiente adecuado para su desarrollo y Bienestar.**

A partir de la reforma Constitucional de 1987, en el artículo 27 se incorporo en el tercer párrafo la referencia a la protección del equilibrio ecológico como un postulado a la modalidades que dicte el interés público sobre la propiedad privada y; se adicionó la fracción XXIX-G para facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en mayoría de protección al ambiente y de preservación del equilibrio ecológico.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> PROTECCION AL AMBIENTE, LEY FEDERAL DE. EL CONGRESO DE LA UNION TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLA. El artículo 1o. de la Ley Federal de Protección al Ambiente, dispone: "Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social, rigen en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan". Pues bien, no obstante que el artículo 73 constitucional no contiene en alguna de sus fracciones las palabras "ecología" o "contaminación ambiental" referidas a las facultades del Congreso de la Unión, debe estimarse que el órgano legislativo federal sí tiene facultad constitucional para legislar en materia de contaminación ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el

Los principales elementos de esta reforma se encaminan a restringir el derecho de propiedad, es decir, cuando éste derecho ocasionara daños al medio ambiente o lesionara derechos y a la vez incidiera en los recursos naturales; pero también con esta reforma nos percatamos de que a partir de ese momento con el contenido de esta reforma se comienza a adecuarse la normatividad secundaria bajo criterios de carácter científico y técnico orientados hacia la conservación y mejor utilización de recursos naturales.

La siguiente reforma sustantiva a la Constitución vigente en materia ambiental, fue la adoptada en diciembre de 1998, en la cual se consagró en el artículo 4º. de nuestra Constitución Federal "*el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*", como garantía individual y a la vez que confirió al Estado el deber de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, en el artículo 25 constitucional.

A partir de estas reformas se el derecho al medio ambiente obtuvo sustento para expedir la legislación secundaria que protegiera este derecho.

Asimismo, las reformas enfatizaron el enfoque social que se le da a la propiedad partiendo del principio de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación.

De esta forma tenemos, que la Nación puede regular en todo tiempo el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, lo cual permite a aquélla condicionar la utilización de los recursos naturales al supremo interés que determine la colectividad.

---

artículo antes mencionado en su fracción XVI, que establece la facultad para dictar leyes sobre "... salubridad general de la República". Ciertamente, lo relativo al medio ambiente tiene estrecho vínculo con la salud humana, pues la existencia de ésta está condicionada con la de los elementos que la rodean, de tal manera que la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente es una cuestión que atañe a la salud pública; de ahí que las disposiciones que combatan la contaminación perjudicial o nociva a la vida, la flora o la fauna o que degrade la calidad de la atmósfera, del agua, del suelo o de los bienes o recursos naturales, son normas que quedan comprendidas en la materia de salubridad general de la República. (No. Registro: 232,042. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 217-228 Primera Parte. Tesis: Página: 40. Genealogía: Informe 1987, Primera Parte, Pleno, tesis 22, página 913. Amparo en revisión 3063/85. Herramientas Truper, S.A. de C.V. 7 de julio de 1987. Mayoría de once votos. Disidentes: Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Manuel Gutiérrez de Velasco, Fausta Moreno Flores y Carlos del Río Rodríguez. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Diego Isaac Segovia Arrazola.)

La conjunción de ambas facultades posibilita que se dicten las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a fin de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y preservar y restaurar el equilibrio ecológico, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los datos que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La concepción de preservación del equilibrio ecológico conlleva la realización de todas aquellas acciones tendientes a evitar alteraciones en el ambiente así sean provocadas por la acción del hombre o de la naturaleza.

Con la reforma al artículo 4º. Constitucional antes mencionada, se elevó a rango constitucional el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA. El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado el 28 de junio de 1999, consagra el derecho subjetivo que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Asimismo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el territorio nacional está regulada directamente por la Carta Magna, dada la gran relevancia que tiene esta materia. En este sentido, la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el "interés social" de la sociedad mexicana e implica y justifica, en cuanto resulten indisponibles, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, precisa y puntualmente, en las leyes que establecen el orden público. Es así, que la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-136-ECOL-2002, protección ambiental-especificaciones para la conservación de mamíferos marinos en cautiverio, en sus puntos 5.8.7 y 5.8.7.1, prohíbe la exhibición temporal o itinerante de los cetáceos. Ahora bien, de los artículos 4o., párrafo cuarto, 25, párrafo sexto y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, interpretados de manera sistemática, causal teleológica y por principios, se advierte que protegen el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador. (No. Registro: 179,544. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente:

Este reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado en su más amplia definición establece que el modelo de sociedad que elegimos debe plantear la posibilidad de establecer medios de defensa entorno al derecho de las personas a un medio ambiente adecuado, aspa como el derecho de acceso de una sociedad a este medio ambiente.

En este sentido, en el último cuarto de siglo la doctrina jurídica ha reconocido que el derecho al medio ambiente adecuado posee una dualidad de sujetos como derecho fundamental, es decir, constituye una garantía individual y social o colectiva.

Sin embargo aún subsiste la inobservancia de la legitimidad colectiva para actuar en defensa del medio ambiente, empero, un propósito de múltiples controversias constitucionales de los últimos años que solo conciben el desarrollo sustentable como un derecho sustantivo.

En ese orden de ideas, el derecho al agua no constituye un derecho fundamental del orden jurídico mexicano por lo que no hay obligación del Estado constitucional hacia el establecer claramente en el régimen constitucional local o federal, el derecho al agua, en consecuencia, èsta omisión constitucional del derecho incide directamente en la denegación de este derecho en la legislación secundaria, toda vez que no se contemplan normas o mecanismos para su aplicación.

## **2. Alcances y sentido del Derecho al Agua**

En el marco de la Reforma del Estado se ha planteado como objetivo de la LX Legislatura, el incluir el debate sobre el acceso de las personas a recursos vitales como el agua, por considerarlo un reto ante el inoperante manejo sustentable del caudal hídrico.

Desde la perspectiva ambiental vigente, la preocupación por incluir el Derecho al Agua va más allá de la concepción que como derecho humano plasmo en el año 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, al referir que “el derecho al agua, es un derecho humano”<sup>77</sup>.

---

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, enero de 2005. Tesis: I.4o.A.447 A. Página: 1799. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 28/2004. Convimar, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías. El criterio no es de la Suprema Corte.) .

<sup>77</sup> La observación general N° 15 del Consejo Económico y Social señala que: “el agua es un recurso natural y un bien público fundamental para la vida y la salud. El Derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos.”



A que concepción nos referimos desde la Reforma del Estado entonces, pues a aquella que tratamos de definir desde el alcance y contenido que permite el artículo 27 constitucional en materia de aguas, con las implicaciones siguientes:

1. El derecho al agua, un derecho para garantizar una cantidad mínima suficiente para el gobernado.
2. El derecho al agua, un derecho no discriminado de acceso a los gobernados, y de protección de grupos vulnerables y extrema pobreza.
3. El derecho al agua, un derecho de uso, suministro de las actividades humanas, industriales y de servicio público.
4. El derecho al agua, un derecho fundamental o garantía individual.

En la protección jurídica del recurso hídrico “agua”, con fundamento en el artículo 27 Constitucional la legislación secundaria hace distinción entre el proteger el recurso natural a partir del criterio de cantidad o “racionalidad” o criterio de calidad o “mantenimiento de las condiciones del suministro”, y una tercera a partir de la prevención de la contaminación del recurso<sup>78</sup>.

El párrafo primero del artículo 27 constitucional señala lo siguiente: *“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares”*.

Sin embargo, la Reforma del Estado debe llevar este reconocimiento de la propiedad de las aguas a la Nación, hacia cada uno de los integrantes que conforman la Nación Mexicana, esto es, su población.

La población es el elemento del Estado en que se deposita la soberanía de la nación y por tanto, es el pilar de la autodeterminación del estado por lo que debe retomarse la consideración de que para la realización de cualquier derecho consagrado en la Constitución, los gobernados -la población- deben disponer de algunos derechos esenciales, como el derecho a la vida, la libertad, al agua como prerequisite para la realización de todos los demás derechos.

---

Entre las personas de escasos recursos, son las mujeres las responsables de conseguir y administrar los recursos que hacen a la vida cotidiana, como el agua, tanto la potable para beber, para la cocción de alimentos, el aseo personal y la higiene en general, como el agua para riego. Sin embargo es frecuente el uso del agua estancada de represas, casi secas, tanto para animales como para el quehacer rutinario del uso humano.

<sup>78</sup> Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal del Mar, etc.

### **3. El reconocimiento del Derecho al Agua dentro de la Reforma del Estado.**

Dado lo anterior, se propone que el derecho al agua sea establecido como una garantía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica la existencia de instituciones o mecanismos previstos en dicho ordenamiento que sirven de protección a los derechos básicos del hombre.<sup>79</sup>

La reforma constitucional se encamina a propiciar que el Estado prevea las medidas para que todas las personas puedan acceder al agua<sup>80</sup> en condiciones que permitan su uso y aprovechamiento sustentable.

En esos términos el derecho al agua dentro de nuestro marco legal, emerge como garantía constitucional que en un sentido amplio protege el derecho individual a tener acceso a los servicios básicos de agua potable y en un sentido estricto a la racionalidad del uso, disponibilidad y consumo de este vital recurso.

Por último, cabe mencionar que para poder estar en condiciones de un adecuado ejercicio del derecho al agua, deben observarse los siguientes principios:

#### **Racionalidad de la disponibilidad.**

Necesariamente hace referencia a que el abastecimiento del recurso deberá ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Estos usos comprenden normalmente el consumo, saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

#### **Calidad.**

Supone las condiciones óptimas de salubridad y condiciones físico químicas del recurso.

#### **Accesibilidad.**

Obligación del Estado de suministrar el agua de manera física y económica.

---

<sup>79</sup> El Partido Verde Ecologista de México propuso "El derecho humano al agua, como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico", iniciativa de Reforma Constitucional artículos 4º y 27 del 7 de diciembre de 2006.

<sup>80</sup> La Meta 7 de los Objetivos 10 del Milenio de Naciones Unidas, ratificada en la Declaración del Milenio, establece la necesidad de "reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable".

## **Conclusiones.**

México vive una distribución y el acceso desiguales al agua, ya que mientras en las ciudades la cobertura de agua potable es del 94.6 por ciento y de alcantarillado casi del 90 por ciento, en las comunidades rurales no se cuenta ni con el 5 por ciento de estos servicios, ya que se acarrea el agua, se paga por pipas o se ve afectada su salud al recibir agua contaminada.

En el sector agrícola el acceso al agua tampoco es equitativo, ya que sólo se beneficia al 30 por ciento de la superficie agrícola concentrada en el noroeste y centro del país.

Sin reforma del Estado continuara el proceso de contaminación, agotamiento y distribución desigual del agua.

Sin reforma del Estado que reconozca el derecho al agua se seguirá exacerbando la pobreza existente.

En contraste si en los años venideros se consensó el establecimiento del Derecho al Agua se:

- Permitirá que los Estados adopten medidas eficaces para hacer realidad, sin discriminación, el derecho al agua.
- Reconocerá que el agua es un elemento clave en el desarrollo sustentable y en la erradicación de la pobreza.
- Garantizará la vida de las generaciones futuras.

Para una efectiva Reforma del Estado de nuestro país, el Derecho al Agua debe prever en el marco legal al menos lo siguiente:

- Propiedad pública del agua sujeto a controles estatales.
- Derechos de agua: el derecho de uso, usufructo y limitaciones a estos derechos.
- Uso razonable y benéfico: principios rectores tendientes a restringir el desperdicio del recurso.
- La apropiación de derechos puede ser transferida sujeto a la regla de no perjuicio y al interés público.

Los trabajos para la Reforma del Estado a la luz del Derecho al Agua deben continuar bajo las siguientes metas:

- Detener la sobreexplotación de los 104 acuíferos sobreexplotados del país.
- Recuperación de equilibrios hidrológicos reconociendo al ambiente como nuestra fuente de agua.
- Participación informada de la sociedad en el manejo del agua y las cuencas.
- Valoración del agua y su relación con los bosques y el suelo.
- Apoyo a las comunidades menos favorecidas para mejorar su acceso al agua y otros recursos.
- Participar activamente en la gestión del agua, haciendo un uso responsable y cuidando el desperdicio y el abuso.
- Recuperar nuestros ríos de la basura, la contaminación.
- Exigir servicios de agua de calidad, pagando lo justo por ellos.

### **Bibliografía**

Godínez Rosales, Rodolfo. La constitución mexicana y los principios de Política ambiental, en Constitución y Medio Ambiente, México, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

Brañez Ballesteros, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, 2ª. Ed., México, FCE, 2000.

Carmona Tinoco, Ulises, La incorporación de los Derechos Humanos en las Constituciones Mexicanas, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.

## **EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESTADO UNA RESPUESTA ESTRUCTURAL A LA CRISIS ECONÓMICA**

***Dip. Salvador Ruiz Sánchez***

Ante la severa crisis económica de alcance mundial que ya esta afectando a nuestro país en lo que va del año y de la que, según los especialistas de los organismos financieros internacionales así como de los encargados de las finanzas públicas de otros países, no se han dejado sentir aún los efectos más perniciosos, las soluciones que propone el gobierno de Felipe Calderón están más orientadas al corto y mediano plazo, pero también a aprovechar la grave coyuntura internacional para proponer iniciativas oportunistas que no tendrán un impacto decisivo en una verdadera reactivación económica sino más bien en crear espacios nuevos de impunidad, discrecionalidad y corrupción que serán aprovechados por unos cuantos mafiosos privilegiados nacionales y extranjeros coludidos con el gobierno federal que le sacaran la vuelta seguramente a reformas en materia petrolera, violando la Constitución.

Frente a esta engañosa ofensiva legislativa del gobierno federal, es necesario presentar propuestas no de coyuntura sino que vayan a solucionar de raíz los graves problemas que enfrenta nuestro país, y que planten una nueva recomposición del poder público con un nuevo esquema de toma de decisiones y la elaboración de las políticas públicas en materia económica y social.

No es concebible que frente a esta crisis económica, que va más allá de ser un problema pasajero de cortos alcances, se pretenda conservar el monopolio de las decisiones en unos cuantos y que no se quiera abrir sobretodo a la sociedad y a los sectores económicos, directamente involucrados en el desarrollo económico y social de nuestro país, hacia una dinámica institucional democrática de corresponsabilidad estas materias.

Hoy en día uno de los problemas más importantes de la gobernabilidad democrática que se pretende instaurar en nuestro sistema político es la forma de articulación de la participación de la ciudadanía. Sin embargo, otro aspecto sobresaliente en las democracias consolidadas es el fenómeno de la participación social, esto es, de la participación de la ciudadanía organizada principalmente en consejos consultivos de la sociedad civil, observatorios ciudadanos, o contralorías ciudadanas que constituyen formas de inclusión social, que atienden a la necesidad dentro del proceso de consolidación de las democracias, de promover la institucionalización de la participación ciudadana más allá del voto electoral.

En ese sentido, la creación de los Consejos Económicos y Sociales en varios países de Europa y de Latinoamérica, inclusive, en Naciones Unidas, cumple con en éste propósito ya que tales instancias tienen una fuerte relación con el fortalecimiento de la vida institucional y de la democracia, tanto en el plano nacional como el internacional; son espacios de diálogo, de deliberación, de acuerdos para generar propuestas e interlocución con el poder público.

Es por ello que, más de sesenta países han incorporado estos Consejos a su legislación para replantear las relaciones tradicionales entre gobernados y gobernantes, con la integración de un poderoso instrumento de concertación social, que opera para la identificación de consensos y soluciones, partiendo de posiciones distintas e incluso contradictorias. Mediante la discusión se buscan alternativas y propuestas que se vinculen o complementen, en una visión de futuro que afecta e interesa a todos los participantes. El propósito esencial es lograr un equilibrio entre los planteamientos y soluciones económicas, sociales, ambientales y culturales.

Estos Consejos se integran con representaciones plurales y tienen como uno de sus propósitos centrales orientar a la opinión pública y favorecer la adopción de acuerdos en asuntos sociales y económicos relevantes, a través de su análisis y discusión permanente y en el que intervienen todos los sectores representados.

La profusa labor que han realizado permite señalar que han sido de gran utilidad para alcanzar consensos o acuerdos fundamentales entre los sectores participantes. Situación que les ha permitido adoptar posturas coincidentes ante las instancias de gobierno involucradas, bien sea para impulsar tal legislación o normatividad o para la realización de determinada acción o apoyo gubernamental a determinado proyecto.

Los Consejos Económicos y Sociales tienen una naturaleza coadyuvante y por ello no suplen ni duplican las atribuciones y responsabilidades que son de otras instancias gubernamentales o de otras instancias políticas y sociales. Sus análisis, informes y conclusiones pueden generar recomendaciones o adquirir un carácter vinculatorio para las autoridades gubernamentales y únicamente de recomendación para los agentes participantes. En todos los casos les compete hacer el seguimiento de las propuestas, recomendaciones y resoluciones que emiten. La representación que ahí se ejerce sólo involucra a los miembros del Consejo, no se entiende como la representación de toda la sociedad civil y la participación es voluntaria.

En el año 2004 el PNUD realizó un informe sobre la democracia en América Latina, que se subtituló “Una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. El estudio abarcó dieciocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Se consideró que los países incluidos en este informe cumplen hoy los requisitos fundamentales del régimen democrático; de ellos, sólo tres vivían en democracia hace veinticinco años. Se destaca que al tiempo que consolidan sus derechos políticos, se enfrentan a altos niveles de pobreza y a la desigualdad más alta del mundo. Así, se plantea que existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

Sin duda uno de los aspectos que mayor influencia ha tenido en el incipiente desarrollo de ese sistema ha sido la desvinculación orgánica y funcional con la que han operado los procesos de planeación, programación, presupuesto, información, evaluación y coordinación sectorial. En la práctica han sido diversas dependencias las que han tenido a su cargo alguno de esos procesos, sin poder interrelacionarlos con las restantes. En principio casi siempre ha estado desvinculado el proceso de presupuestación y al igual que en el caso de la programación se carece de un procedimiento legal que asegure su correlación con los otros procesos. El de información ha logrado tal autonomía que no se articula con los demás procesos. Por lo que se refiere al proceso de evaluación es el que muestra el mayor rezago y su influencia es imperceptible en la realimentación del plan y los programas de desarrollo.

En la práctica el Estado ha carecido del organismo especializado que se responsabilice de promover la participación de los sectores social y privado en el sistema de planeación nacional, así como de asegurar su colaboración en la instrumentación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo, para asegurar su cumplimiento. Por lo mismo, se otorga atención limitada a las recomendaciones y opiniones que esos sectores formulan en materia de desarrollo económico y social. Nuestra legislación carece de algún procedimiento que permitiera otorgar un carácter vinculatorio a las recomendaciones y propuestas que formulen los sectores social y privado para la integración y realización de los planes de gobierno y la ejecución de las políticas públicas.

Tampoco se cuenta con algún mecanismo que posibilitara a un organismo representativo de los sectores social y privado a promover iniciativas de leyes en materia social y económica, ni algún otro procedimiento que les facultara para poder plantear una controversia constitucional, cuando hubieren sido afectados por disposiciones generales emanadas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, una Entidad Federativa o el Distrito Federal.

No obstante la gran importancia que tiene la participación social ciudadana para el desarrollo económico y social, la Constitución no considera las acciones que realizan los ciudadanos mexicanos, en forma voluntaria, para apoyar el desarrollo de su comunidad y del propio país. A diferencia de los países que tienen avanzados sistemas de representación social, para asegurar la participación de los sectores social y privado en el proceso de planeación nacional, nuestra legislación se ha rezagado en el tema, al igual que en lo relativo a la participación ciudadana en este tipo de organizaciones o representaciones. La importancia de esa participación es tal que ello ameritaría fortalecer el rubro de prerrogativas del ciudadano, para asegurar su amplio ejercicio.



Elevar a categoría constitucional el derecho de los ciudadanos para organizarse y colaborar en los análisis, deliberaciones y estudios que se realicen en el Consejo Económico y Social en el que participen, significa darle una gran importancia a la participación de la ciudadanía en la identificación y resolución de los problemas sociales y económicos de su comunidad y de otras regiones o sectores vinculadas con los trabajos del Consejo al que pertenezcan.

En el grupo de trabajo de Régimen de Estado y de Gobierno de la CENCA, se elaboró un proyecto de iniciativa que contiene reformas constitucionales y la expedición de la ley que darían vida jurídica al Consejo Económico y Social. En él participaron los grupos parlamentarios de ambas cámaras del Congreso de la Unión, así como representantes de la UNT y el Observatorio Ciudadano, que aportaron posicionamientos, ideas y documentos de gran valía para los trabajos de la CENCA.

En el PRD, consideramos necesario retomar las propuestas de este grupo de trabajo con el firme propósito de que se lleven al pleno de la cámara para su aprobación, toda vez que con el afán de lograr la mayoría calificada necesaria para lograr que pase esta importante reforma constitucional, nuestro grupo parlamentario propuso una iniciativa alternativa que busca llegar a un consenso con las otras fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión.

En razón de ello, es oportuno presentar de manera breve pero precisa de los contenidos principales con referencia a los artículos constitucionales a reformar de la propuesta de acercamiento que hemos puesto a su consideración para que quede como un testimonio más que la reafirme.

### **Propuestas de la Iniciativa**

- Se propone en general reformar los artículos 25, 26, 35, 36 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Consejo Económico y Social de Estado y elevar a rango constitucional la participación social de los ciudadanos en las decisiones públicas.

- Creación del Consejo Económico y Social de Estado por medio de la reforma de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que emitirá recomendaciones y propuestas con carácter vinculatorio, en lo referente a la instrumentación de las políticas públicas o de las iniciativas de ley en materia social y económica y en la planeación nacional del desarrollo de nuestro país. Es imprescindible que se tomen en cuenta sus recomendaciones de manera obligatoria para los tres órdenes de gobierno ya que de ser solamente indicativas o meramente opiniones formales, el CESE no tendría razón de existir y se convertiría en una estructura artificial, decorativa y costosa.
- Contara con una representación proporcional y equitativa de las organizaciones empresariales, de los trabajadores y de los ciudadanos. Este es un tema por demás importante ya que se trata de llegar a conformar, que de suyo es complicado, una representación equilibrada de los sectores productivos de la sociedad, más de crear un elefante blanco que genere onerosos gastos y que no cumpla con sus altas responsabilidades.
- Que el Consejo tenga una Junta de Gobierno integrada por catorce miembros, que el presidente del Consejo funja como Presidente de ésta; con nueve propuestos por los sectores integrantes del Consejo, tres cada uno de ellos. Los tres Vicepresidentes Sectoriales y el Secretario Ejecutivo serán parte de ésta Junta de Gobierno. Los nueve miembros propuestos por los sectores serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Ante éste, el Presidente de la Junta de Gobierno del Consejo rendirá un Informe anual sobre las actividades y resultados del organismo.
- Que el Consejo Económico y Social se integre con 120 Consejeras y Consejeros y los 14 miembros de la Junta de Gobierno que en su totalidad integrarán la Asamblea General del Consejo, que nos parece un número de integrantes que podrían establecer una representación paritaria, equilibrada y plural que permitiría que sus decisiones tuvieran apoyadas con el peso de una representación real, no simulada que fuera tomada en cuenta por los ordenes de gobierno y los actores económicos.

- Asimismo, con respecto a los sistemas de planeación de competencia estatal, es necesario que cuenten también con sus propios Consejos Económico y Social, para atender las necesidades, problemas y objetivos del desarrollo regional dentro del ámbito de competencia de cada entidad federativa.
- Un tema de particular importancia en la presente iniciativa es lo referente a la aportación específica que haría de aprobarse en el tema de la construcción de ciudadanía, concretamente con la promoción y creación de espacios e instancias de decisión reales que les permitan, participar de los procesos de toma de decisiones, en este caso, en torno, a las políticas públicas en materia económica y social, por ello, proponemos reformar los artículos 35 y 36 para que se contemple, con una visión de futuro que se siembra desde ahora, como prerrogativa y obligación del ciudadano la de participar en los Consejos Consultivos de Estado o figuras similares.
- En concordancia con el espíritu de fortalecer esta institución como un verdadero órgano del estado mexicano, también se propone que se incluya al CESE en el artículo 105 constitucional a efecto de que pueda ser gozar de la legitimación expresa para poder presentar en su momento controversias constitucionales cuando existan conflictos con los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, una Entidad Federativa o el Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales sobre planeación del desarrollo y en materia socioeconómica.

Por estas consideraciones nos parece imprescindible que se formen estas instancias de decisión que contribuirán sobre todo a generar políticas públicas que cuenten con un amplio consenso entre la sociedad y de quienes están inmersos en los procesos productivos y en el desarrollo económico de nuestro país.

Tenemos la plena convicción de que el Consejo Económico y Social de Estado, funcionará como un eje articulador de las políticas de desarrollo económico y social y que representa un paso adelante en esa dirección, que de igual forma en aras de coadyuvar en la construcción y consolidación de la gobernabilidad democrática se madure en la conciencia colectiva la noción de ciudadanía y la necesidad de que se reconozca en un futuro próximo la participación social en los diversos procesos de toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas de estado en los tres ordenes de gobierno.

## **DEMOCRACIA Y REFORMA ELECTORAL**

## **Una Reforma Electoral para Todos**

***Dip. Carlos Armando Biebrich Torres***

La necesidad de una reforma electoral al marco constitucional se hizo palpable cada vez más entre diversos sectores de la población, después de las elecciones de 2006. Su materialización en 2007 se debió a que fuimos capaces los mexicanos de ponernos de acuerdo para derrumbar el orden normativo que regulaba la celebración de las elecciones y de crear nuevas reglas jurídicas destinadas a mejorar las condiciones de la competencia electoral y política.

Este acuerdo se materializó en el Congreso de la Unión, la institución por excelencia representativa de nuestra pluralidad social. Estaban latentes las imperfecciones del mecanismo electoral, expresadas crudamente durante las elecciones del 2006.

La tarea no fue fácil pero fue mayor el empeño de rectificar. Un destacado grupo de legisladores de las principales fuerzas políticas acordó y redactó las reformas a la Constitución Política y a las respectivas leyes reglamentarias, algunas todavía pendientes de ser discutidas y aprobadas, cuyo resultado ha sido un conjunto de disposiciones jurídicas ambiciosas a la vez que realistas.

Se trata de la reforma más trascendente de la historia moderna de México, por la importancia y complejidad de los cambios emprendidos, muchos de los cuales apenas empiezan a percibirse por su alcance y profundidad.

En primer lugar hay que señalar las modificaciones realizadas en nueva artículos de la Constitución Política, con los siguientes propósitos:

- Dotar a las instituciones electorales de facultades suficientes para normar eficazmente los procesos electorales, entre las que sobresale la administración única de los tiempos de propaganda de los partidos políticos en radio y televisión.
- Reducir sustancialmente el financiamiento público y privado a los partidos políticos.
- Hacer posible el acceso de todos los candidatos a los medios de comunicación social, a través de los tiempos del Estado, que serán administrados por el Instituto Federal Electoral (IFE) y prohibiendo la contratación de propaganda por parte de los particulares.
- Regular por primera ocasión las precampañas electorales.
- Acortar el tiempo de las campañas al mínimo posible.
- Mejorar la justicia electoral mediante una mejor distribución de facultades del Tribunal Constitucional y la posibilidad de que éste declare la no aplicación de normas contrarias a la Constitución General.
- Convertir en realidad el derecho de réplica como instrumento regulador de la confrontación de ideas en los medios de información.
- Prohibir expresamente que la publicidad de los poderes públicos incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En todas estas reformas están presentes los principios de la transparencia, del acceso a la información y de la equidad. Uno de los más significativos cambios en materia de transparencia fue el nuevo mecanismo de asignación del financiamiento público a los partidos políticos que impide el paso a la discrecionalidad en su aplicación.

En cuanto al acceso a la información se determina que cualquier persona puede conocer no sólo el origen y destino de los recursos de que disponen los partidos políticos sino también las reglas que rigen sus procesos internos.

Otro avance lo representa el conjunto de medidas que aportan claridad al proceso electoral como lo son el límite del 10% que se impuso al financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos así como la ya mencionada reducción de campañas, que será de 3 meses en el año de elección presidencial y de 2 meses durante elecciones intermedias.

El principio de transparencia conducirá a que todos podamos conocer con claridad la asignación que se hace de los recursos públicos a los partidos políticos y su correcta aplicación durante las campañas electorales. Aunado a ello se logra una disminución total del financiamiento público en las campañas electorales.

La reducción, si la comparamos con los recursos erogados en el 2006, alcanzará el 50% cuando se renueven de manera simultánea el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión; será del 70% en las próximas elecciones intermedias. Todo esto nos arroja un sustancial ahorro de recursos públicos de más de 3,000 millones de pesos entre 2009 y 2012, que podrán asignarse a otras ingentes necesidades que tiene el país.

### **El acceso a los medios**

En la exposición de motivos de la reforma constitucional se expresa claramente el propósito de “impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales”, frase que encierra el principio de la equidad en que se basaron los cambios realizados. Las reformas incluyen disposiciones destacadas como la prohibición de que personas ajenas al proceso electoral incidan en la opinión ciudadana mediante publicidad en los medios de comunicación social y de que los partidos políticos contraten propaganda en radio y televisión.

Sin embargo, la medida más trascendente es la que subsana la terrible inequidad que se daba entre candidatos en el acceso a los medios de comunicación social, concretamente la radio y la televisión. No podemos imaginar una contienda equitativa cuando un candidato, no digamos de origen humilde sino de clase media, tiene que pagar 200 mil pesos por segundo, en horario de alto rating, para lograr que sus ideas y propuestas sean conocidas por sus electores.

Por ello, la reforma replantea totalmente el uso de los medios de información electrónicos al circunscribir la difusión de los comicios y el pensamiento de candidatos a los tiempos del Estado, concentrando en el IFE la administración de la propaganda electoral en los medios. En otras palabras, queda expresa la prohibición absoluta de contratación de propaganda electoral. Ni partidos, ni particulares, ni funcionarios, podrán hacerlo; únicamente el IFE. Esto será el mejor instrumento para que se garantice la libertad de expresión de los candidatos y la elección bien informada de los votantes.

Consecuentemente, al acortar los tiempos de precampañas y campañas, se reduce la demanda de promoción de los candidatos y los obliga a tener con el electorado un acercamiento menos desventajoso y más personal de lo que ha sido hasta ahora.

Los excesos de la influencia de los spots transmitidos por los medios electrónicos, se mostraron en las pasadas elecciones federales de 2006, con la proliferación de mensajes negativos que privilegiaron a la persona por encima de sus ideas y su propuesta, llegando al insulto y la calumnia, al grado de casi deslegitimar el resultado electoral.

El dictamen del Senado de la iniciativa de reforma constitucional reconoce la necesidad de crear un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad. Señala que el progreso continuo de la tecnología de las comunicaciones y el desarrollo de la sociedad de masas, convirtieron primero al papel y después a la imagen, en los instrumentos por excelencia de la competencia política y los comicios.

Este fenómeno, de escala mundial, es una de las grandes consecuencias de la modernización de la sociedad y se manifiesta en el debilitamiento de los vínculos naturales, como los de la familia y la comunidad local, en beneficio de las organizaciones formales y de las relaciones promovidas por los medios de comunicación de masas, que magnifican las relaciones entre sujetos distantes y al mismo tiempo las despersonalizan.

Sus consecuencias fueron advertidas desde hace tiempo por José Ortega y Gasset en 1930 (*La rebelión de las masas*), Karl Mannheim en 1940 (*Libertad y planificación social*), Erich Fromm en 1941 (*El miedo a la libertad*), George Orwell en 1949 (*1984*), Wright Mills en 1956 (*La élite del poder*), Karl Deutsch en 1963 (*Los nervios del gobierno*), Herbert Marcuse en 1964 (*El hombre unidimensional*) y Giovanni Sartori en 1998 (*Homo videns. La sociedad teledirigida*), por citar sólo algunos de los grandes pensadores que señalaron y pronosticaron los efectos dañinos de la propaganda política cuando se privilegiaba a través de los medios de comunicación masiva.

Esta influencia tan poderosa ha sido suprimida de tajo. No significa la eliminación del uso de los medios electrónicos, algo que resulta innecesario y contraproducente en el mundo actual, sino la reglamentación de su aprovechamiento para la contención de los intereses económicos o de origen dudoso que suelen representar y la disminución drástica del financiamiento público y privado con fines electorales.



Dicho en otras palabras, la reforma electoral incorporada en la Constitución Política pretende salvaguardar un genuino sistema de representación y evitar el creciente dispendio de los recursos económicos del país.

Los efectos de estos cambios jurídicos se extenderán seguramente a las formas y costumbres de hacer política de muchos candidatos a puestos de elección popular, en busca de un acercamiento con el electorado para entender claramente sus necesidades y representarlo mejor, pero sobre todo para hacer que el ciudadano recupere su confianza en los representantes populares y en los partidos que los postulan.

### **El derecho de réplica**

La reforma electoral consideró aspectos de la vida pública que anteriormente no habían sido tocados por ningún otro cambio a nuestro sistema electoral. Uno de estos aspectos es el derecho de réplica, punto central de cualquier sociedad como la nuestra que pretende vivir en la democracia, cuyo mecanismo para las elecciones, la alternancia en el poder público y las decisiones trascendentes de gobierno, parte de la discusión y la confrontación abierta de las ideas.

Esta posibilidad de discusión sólo puede llevarse a cabo mediante la libre expresión que, como todas las garantías individuales que consagra nuestra Constitución Política, tiene un límite que impide sea afectada la fama, el honor y la reputación de otras personas, al mismo tiempo que se garantice que la libertad de expresión siga siendo sólo eso y nada más que eso.

La libre expresión de ideas, en el terreno estrictamente electoral, debe permitir la confrontación de tesis, ideologías, programas, personalidades y sus trayectorias. Esta comparación que se da usualmente a través de los medios de comunicación social, particularmente la radio y la televisión, los ha convertido en instrumento que encumbra o sepulta candidatos.

La manifestación del poder de los medios de comunicación social, es un hecho incontrovertible. Se hace ahora más evidente por la red mundial de información auspiciada en el entorno de la globalidad en que estamos envueltos.

Primero los periódicos, luego la radio y la televisión, y ahora el Internet, se han consolidado como factores que condicionan nuestro criterio político, tal como lo han logrado en el terreno comercial a través del consumo de la población, a la vez que orientan nuestras preferencias en base a cualidades no siempre ciertas de aspirantes y partidos políticos.

Hasta ahora la sociedad está indefensa frente a este poder fáctico. Ello se debe, especialmente en nuestro país, a que el derecho de réplica, mecanismo ideado para poner un límite a excesos de la opinión y difusión de los medios, no ha podido ejercerse por falta de un mecanismo regulatorio moderno.

El derecho de réplica surgió en Francia, en 1798, dando pleno reconocimiento a la posibilidad de respuesta de un ciudadano que se supiera ofendido en su reputación por un medio de comunicación escrito. En México, la ley sobre delitos de imprenta, publicada en abril de 1917, establece que *“Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se les hagan en artículos, editoriales, párrafos, reportazgo o entrevistas...”*

Fue hasta 2007, con la reforma electoral, que se incorporó en el texto del artículo 6° constitucional que *“... el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.”* El propósito es claro: poder contestar una opinión o noticia de cualquier medio de comunicación social que agravié o perjudique en forma injusta, irrazonable o errónea, la reputación o la personalidad del replicante.

La reglamentación del derecho de réplica, iniciativa de ley que deberá discutirse en un futuro período de sesiones del Congreso General, deberá enfocarse a los siguientes fines:

- Evitar excesos en el ejercicio de la libertad de imprenta y de expresión, por parte de los medios de comunicación social, para que la información y opiniones que viertan sean veraces y objetivas.
- Procurar que el derecho a la información de la ciudadanía se ejerza a través de las ideas y propuestas que expresen los candidatos.
- Garantizar la equidad en el derecho de réplica que asiste a la persona agraviada, mediante reglas que definan el medio de difusión, el tiempo y horario de respuesta, la cobertura de difusión de la réplica, el público destinatario y las obligaciones de los sujetos involucrados en la información falsa.
- Desalentar el uso de información ofensiva tanto en el ejercicio de la expresión de los medios como en la réplica.
- Tipificar los delitos y sanciones correspondientes.

Aunado al derecho de réplica, la reforma constitucional agregó medidas trascendentes e inéditas en el uso de la publicidad gubernamental en los medios de comunicación social. Por una parte prohíbe durante las campañas electorales federales y locales, la difusión de toda propaganda gubernamental tanto de los poderes federales como estatales y municipales.

Por otra parte, impide que la publicidad de los poderes públicos incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Esta prohibición detiene de tajo los excesos en que incurren funcionarios públicos en la difusión de su persona y disuade el gasto innecesario que realizan en su autopromoción.

Tales impedimentos, elevados a rango constitucional, eran un reclamo ciudadano necesario de atender. Al regular la propaganda de los poderes públicos, órganos autónomos y entidades de la administración pública de cualquier nivel, se recupera la institucionalidad en este renglón del gasto público para que se realice sólo con fines informativos, educativos y de orientación social.

Sin embargo, estas grandes decisiones incorporadas a la Constitución Política sólo tendrán eficacia si quedan debidamente reglamentadas en una nueva norma jurídica. La iniciativa de ley ya fue elaborada y se esperaba su discusión y aprobación en el Congreso de la Unión, dentro del período de debates inmediato subsiguiente a la reforma constitucional, lo cual inexplicablemente no sucedió e hizo caer en omisión legislativa al Congreso de la Unión, para hacer una realidad la aplicación y observancia de todos los actores involucrados en este tema a partir del proceso electoral de 2009.



# COMISION ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Presidencia	
	<p><b>Enrique Peña Nieto</b></p> <p>OT: 754 Asesora: MEXICANO                      Cread: 1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 55-57-6-361</p>
Secretaría	
	<p><b>José Manuel Mota</b></p> <p>OT: 787 Asesora: EMERSON                      Cread: 4-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 5721, 5772, 6203</p>
	<p><b>María del Estrella Alzola</b></p> <p>OT: 798 Asesora: TAYLOR                      Cread: 4-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 601, 211</p>
Integrante	
	<p><b>Abelardo Juárez</b></p> <p>OT: 1186 Asesora: Méndez                      Cread: 6-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-111, 1-150</p>
	<p><b>Andrea Olvera</b></p> <p>OT: 2-1 Asesora: Espinosa                      Cread: 2-17-11 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 50-27</p>
	<p><b>Roberto Torres</b></p> <p>OT: 175 Asesora: Ramírez                      Cread: 2-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-172, 1-112, 1-102</p>
	<p><b>Daniela Pulido</b></p> <p>OT: 754 Asesora: Guadalupe                      Cread: 2-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 59051, 59056-9-307</p>
	<p><b>María Elena Juárez</b></p> <p>OT: 852 Asesora: VARELA                      Cread: 4-4-11 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 61171-7-346</p>
	<p><b>Eduardo García</b></p> <p>OT: 15-16 Asesora: Vázquez                      Cread: 1-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 61157</p>
	<p><b>Fernando Delbos</b></p> <p>OT: 11-12 Asesora: Torres                      Cread: 11-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 54124, 2974</p>
	<p><b>Tony Flores</b></p> <p>OT: 17 Asesora: Méndez                      Cread: 2-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 5992, 3312</p>
	<p><b>Carlos Contreras</b></p> <p>OT: 1952 Asesora: Pineda                      Cread: 2-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 2194, 2194</p>
	<p><b>Mercedes Rodríguez</b></p> <p>OT: 1970 Asesora: Elizalde                      Cread: 4-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 56623, 56624, 56625</p>
	<p><b>Miguel Ángel</b></p> <p>OT: 15-16 Asesora: Juárez                      Cread: 10-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 59023, 59026-9-794</p>
	<p><b>María José</b></p> <p>OT: 171 Asesora: GUERRA                      Cread: 2-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-111, 2-111</p>
	<p><b>Graciela Martínez</b></p> <p>OT: 1-111 Asesora: Camacho                      Cread: 1-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-111</p>
	<p><b>Reyna García</b></p> <p>OT: 1-111 Asesora: Méndez                      Cread: 1-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-111, 1-111</p>
	<p><b>Raúl Gudiño</b></p> <p>OT: 1-111 Asesora: Méndez                      Cread: 1-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-111</p>
	<p><b>María Guadalupe</b></p> <p>OT: 1-111 Asesora: Méndez                      Cread: 1-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-111</p>
	<p><b>María del Carmen</b></p> <p>OT: 1-111 Asesora: Méndez                      Cread: 1-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-111</p>
	<p><b>Virginia Martínez</b></p> <p>OT: 1-111 Asesora: Méndez                      Cread: 1-1-2011 Miembros: E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U, V, W, X, Y, Z                      Presidencia: 1-111, 1-111</p>

**SECRETARIO TECNICO  
 LIC. CESAR FABIAN CUANALO CAPULIN**

# INDICE

Página

1. PROLOGO  
Lic. César Fabián Cuanalo Capulín.....2
2. INTRODUCCION  
Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera PAN .....6

## FEDERALISMO

3. LA REFORMA DEL ESTADO EN MATERIA DE FEDERALISMO  
Dip. Salvador Ruiz Sánchez PRD.....14

## ESTADO Y GOBIERNO

4. PARLAMENTO DEMOCRACIA Y REELECCION LEGISLATIVA  
INMEDIATA EN MEXICO  
Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera PAN.....23
5. REELECCION DE LEGISLADORES Y PRESIDENTES  
MUNICIPALES  
Dip. Francisco Elizondo Garrido PVEM.....40
6. EL JEFE DE GABINETE EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA  
DEL ESTADO  
Dip. Eduardo De la Torre Jaramillo PAN.....53
7. ESTADO LAICO Y LIBERTAD RELIGIOSA  
Dip. David Sánchez Camacho PRD.....68

8. RELACIÓN EJECUTIVO – LEGISLATIVO AGOTADA BAJO UN PRESIDENCIALISMO NO AGOTADO Dip. Ma. Eugenia Campos Galván PAN.....	87
9. FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO Dip. David Mendoza Arellano PRD.....	96
10. EL FORTALECIMIENTO DE LAS COMISIONES EN EL CONGRESO Dip. José Jesús Reyna García PRI.....	102
11. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO Dip. Ma. Elena Álvarez de Vicencio PAN.....	112

### **GARANTIAS SOCIALES**

12. CONSAGRACIÓN DE LA INVOLABILIDAD DE LOS DERECHOS MÍNIMOS CONSAGRADOS A FAVOR DE LOS MÁS DÉBILES EN LAS GARANTÍA SOCIALES ESTABLECIDAS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN. Dip. Neftalí Garzón Contreras PRD.....	124
13. SUSTENTABILIDAD Y RESPETO AL MEDIO AMBIENTE EN TODA LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS Dip. Francisco Elizondo Garrido PVEM.....	131
14. PROHIBICIÓN A LA DISCRIMINACIÓN Y EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD Dip. David Sánchez Camacho PRD.....	140
15. DERECHO CONSTITUCIONAL DEL AGUA Dip. Francisco Elizondo Garrido PVEM.....	148
16. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESTADO UNA RESPUESTA ESTRUCTURAL A LA CRISIS ECONÓMICA Dip. Salvador Ruiz Sánchez PRD.....	156

**DEMOCRACIA Y REFORMA ELECTORAL**

17. UNA REFORMA ELECTORAL PARA TODOS

Dip. Carlos Armando Biebrich.....164



